

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE CONTROLE DES CONTRIBUABLES SUR LA GESTION FINANCIÈRE DES COMMUNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée par

M^{lle} Jeanne JOURNEUX

Rédactrice au Ministère du Commerce et de l'Industrie

sous la Présidence de M. Achille MESTRE

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Président : M. Achille MESTRE

Suffragants } M. ROLLAND
 } M. J. BARTHÉLEMY

PARIS

IMPRIMERIE DU PALAIS

20, RUE GEOFFROY-L'ASNIER, 20

1940

**LE CONTROLE DES CONTRIBUABLES
SUR LA GESTION FINANCIÈRE
DES COMMUNES**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE CONTROLE DES CONTRIBUABLES SUR LA GESTION FINANCIÈRE DES COMMUNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée par

M^{lle} Jeanne JOURNEUX

Rédactrice au Ministère du Commerce et de l'Industrie

sous la Présidence de M. Achille MESTRE

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Président : M. Achille MESTRE

Suffragants { M. ROLLAND
 { M. J. BARTHÉLEMY

PARIS

IMPRIMERIE DU PALAIS

20, RUE GEOFFROY-L'ASNIER, 20

1940

A M. le Docteur Georges BACHY

*en témoignage de reconnaissance
très respectueusement.*



INTRODUCTION

Etre c'est dépenser. Nul n'échappe à cette obligation. Chaque année, Etat, Département, commune, afin d'équilibrer leur vie financière, dressent un état de prévision des dépenses et des recettes de l'année suivante : c'est le Budget .

Nous bornerons notre étude au budget communal.

Le Budget de la commune se décompose en Budget ordinaire correspondant aux dépenses et recettes dites ordinaires et, en budget extraordinaire correspondant aux dépenses exceptionnelles. Le Budget de la commune suppose plusieurs opérations. Il est préparé par le maire, délibéré et voté par le Conseil Municipal, approuvé par le préfet, agissant comme un agent décentralisé de l'Etat. L'Etat se réserve donc un droit de regard sur l'activité communale. Il était à craindre, cependant, que cette « censure » ne s'exerçât avec trop de bienveillance, aussi législateur, Jurisprudence, ont-ils organisé le contrôle des contribuables.

A vrai dire, ce droit de critique n'est pas une nouveauté. Déjà au *Moyen Age* existaient dans les Communes des Assemblées générales d'habitants. Quelles étaient les attributions de ces groupements ? Nul ne le sait exactement. Il semble qu'elles fussent fort limitées et que le rôle du peuple se bornât à entendre lire les ordonnances rendues par la Municipalité et à approuver les résolutions prises.

Dans les campagnes la situation était différente. Les familles se réunissaient pour délibérer d'affaires les intéressant toutes, par exemple : réfection des ponts sur la rivière, entretien des chemins, etc...

Au début du 18^e siècle cette organisation connaissait déjà une forme plus parfaite. La plupart des décisions étaient prises à la majorité des voix, dans certaines régions une majorité des 2/3 était requise. Lorsqu'il s'agissait de travaux extraordinaires l'Assemblée se réunissait spécialement et le résultat des délibérations était envoyé à l'intendant. Celui-ci faisait dresser un devis contradictoirement par le syndic, les propriétaires. L'expert l'homologuait. Une deuxième Assemblée votait les impositions nécessaires.

Les contribuables fixaient, en outre, certaines dépenses. Ils délibéraient des cadeaux aux édiles, des épices aux magistrats, des frais de rédaction de la Coutume, ou des frais de nomination aux Etats Généraux.

Ils discutaient des procès et votaient librement les emprunts jusqu'à ce que une ordonnance de 1638 vint limiter leur droit d'initiative.

Enfin, les deniers communaux étaient administrés par un receveur que surveillaient 4 délégués des contribuables. A partir de 1636 ce contrôle devint obligatoire.

Remarquons, en outre, qu'en 1638 la tenue d'un budget fut rendue obligatoire facilitant ainsi indirectement le contrôle des administrés communaux.

La Révolution devait bouleverser cette organisation. Une loi du 14 décembre 1789 donna aux contribuables le droit d'élaborer des projets et des vœux. L'article 24 dit expressément « après les élections, les citoyens actifs de la Commune, ne pourront ni s'assembler de nouveau en corps de commune sans une convocation expresse ordonnée par le Con-

seil Général de la commune dont il va être parlé ci-après. Ce conseil ne pourra la refuser si elle est requise par le sixième des citoyens actifs dans les Communautés au-dessous de 4.000 âmes et par cent cinquante citoyens actifs dans toutes les autres communautés ».

Cette disposition fut abolie par la constitution de l'an III, article 363. La constitution du 3 septembre 1791 consacrait le droit de pétition des contribuables. Depuis, ce droit leur fut toujours reconnu. Les contribuables perdront une partie de leurs droits sous l'Empire, époque de centralisation à outrance. La Constitution du 28 pluviôse an VIII marque le point culminant de cette décadence des institutions municipales. Il faudra attendre le 19^e siècle pour que petit à petit les administrés soient restitués dans leurs prérogatives. Ce fut l'objet de la loi du 10 juillet 1837, qui organisait, l'adjonction des plus imposés, de la loi du 5 mai 1855 qui réglait la publicité et la communication des procès-verbaux des Conseils Municipaux et surtout la loi municipale du 5 avril 1884, véritable charte communale. Celle-ci aura d'ailleurs à subir de nombreuses modifications tant en 1903 qu'en 1926. De nos jours les contribuables exercent encore une surveillance sur les finances communales. Il semble même que le contrôle doive être plus étroit que jamais en raison de l'accroissement permanent des dépenses municipales et partant des charges imposées aux contribuables.

Nous allons essayer d'étudier le contrôle que les contribuables peuvent actuellement exercer sur les finances de la commune.

Dans une première partie nous dirons quelques mots des causes « d'allourdissement » des budgets municipaux.

Une seconde partie sera consacrée à l'étude du contrôle des contribuables. Nous distinguerons dans une première section

le contrôle indirect. Il s'agit de mesures qui peuvent influencer les conseillers municipaux et éviter la dilapidation des fonds. La seconde section se bornera à l'examen du contrôle direct. Le budget a été élaboré et les finances communales sont engagées dans des opérations critiquables.

Trois hypothèses sont à envisager : Il se peut que la commune ait refusé ou négligé d'intenter une action qui doit avoir une répercussion sur les affaires communales, que le budget soit susceptible d'être annulé ou qu'enfin il soit vicié dans son essence et nul de droit.

Dans une troisième partie nous essayerons de porter un jugement sur les moyens de contrôle réservés au contribuable que nous examinerons rapidement les remèdes possibles.

PREMIERE PARTIE

NÉCESSITÉ ACTUELLE D'UN CONTROLE DES CONTRIBUABLES SUR LES FINANCES COMMUNALES

I. — AGGRAVATION DES DÉPENSES COMMUNALES

SECTION I

LES FAITS

Augmentation des dépenses de la commune.

Les dépenses communales s'accroissent sans cesse. Quelques chiffres peuvent illustrer cette affirmation. En 1891 les dépenses des communes en France s'élevaient à 675.009.000, en 1896 elles passaient à 740.146.000 et en 1902 à 806.244.000 francs. Onze ans après en 1913, elles atteignaient le chiffre astronomique alors de 1.039 millions tandis qu'en 1929 elles sont de l'ordre de 10 milliards, en 1934 l'Annuaire statistique de France indiquait 15.593 millions de dépenses.

Quant à la dette communale qui était en 1891 de 3 milliards 224.088.000 francs, elle s'accroît parallèlement et atteint 3.515.153.000 francs en 1896. En 1902 elle est de 3 milliards

838.591.000 puis, passe en 1913, à 1.039 millions. Elle s'élevait à plus de 10 millions en 1913. En 1939 les annuités des emprunts atteignaient 1.393 millions.

Tandis que pour le seul département de la Seine, le budget passait de 100.723.219 fr. 99 en 1914 à 322.052.051 fr. 95 en 1920, à 570.221.905 fr. 55 en 1925, à 1.349.195.237 fr. 64 en 1930, puis à 3.296.187.384 fr. 97 en 1935.

Ces quelques chiffres suffisent pour prouver que dépenses et dettes communales suivent une courbe ascendante. Quelles sont les causes de ce phénomène ? Les unes sont inhérentes à la guerre de 1914. Il est certain que si la guerre n'avait pas eu lieu nous ne connaîtrions pas certains bouleversements financiers. Les autres n'ont qu'un lointain rapport avec la guerre de 1914. Elle a précipité leur avènement, mais elle ne les a pas déterminés. Ces manifestations sont la conséquence du Progrès mécanique des préoccupations sociales ou du mouvement de décentralisation. Nous allons les envisager successivement.

SECTION II

CAUSES

CHAPITRE PREMIER

Causes inhérentes à la guerre de 1914.

a) Dévaluation de la monnaie :

La guerre a appauvri les peuples et bouleversé le marché financier. Les collectivités et particulièrement les communes, devaient en souffrir. La dépréciation de la monnaie engendra une hausse des prix et, par suite, un accroissement nominal des dépenses tandis que les ressources procurées par les valeurs mobilières demeuraient fixes. Il est fréquent, en effet, que les communes soient propriétaires de capitaux mobiliers (provenant de dons, legs) et les communes en « bon père de famille » ont continué de placer ces sommes en valeur d'Etat. Après la dévaluation de la monnaie, les revenus de ces biens ont conservé une valeur nominale tandis que leur valeur réelle diminuait sensiblement déterminant ainsi une diminution des ressources de la commune tandis que les dépenses s'accroissaient sans cesse.

M. Audoyer dans une intéressante thèse sur « Les dépenses communales en France depuis 1912 » cite l'exemple d'un établissement municipal qui fut fondé en exécution d'un legs. Avant la guerre de 1914 cet établissement fonctionnait au moyen des revenus du legs et réalisait des économies. En 1920

lesdits revenus étaient totalement absorbés mais l'établissement équilibrait son budget. Actuellement, la situation est devenue nettement déficitaire. Non seulement les économies réalisées avant la guerre ont été absorbées mais, pour pouvoir remplir les obligations que lui a créées l'acceptation du legs, la commune doit allouer chaque année une subvention croissante à l'établissement.

b) *Désorganisation des services municipaux.*

La mobilisation des hommes valides de tous âges, de toute situation sociale a bouleversé l'organisation des services municipaux. Lorsque les agents de la commune furent appelés sous les drapeaux il fallut immédiatement pourvoir à leur remplacement. On fit appel à des gens sans doute plein de zèle et de bonne volonté mais, le plus souvent, incompetents. Désordre et gabegie étaient inévitables.

c) *Création de services provisoires.*

Il fallut encore sous la pression des événements organiser des services provisoires. Qu'il s'agisse du Secours aux prisonniers ou des Comités de Réfugiés. Les uns comme les autres se traduisent par des dépenses et une aggravation des charges imposées aux contribuables.

CHAPITRE II.

Causes permanentes.

a) *Le progrès mécanique.*

Il y a 100 ans, on voyageait en diligences, le long des routes poudreuses et étroites. Les itinéraires étaient peu nombreux.

Aujourd'hui, l'automobile a remplacé ces moyens de locomotion, un vertige de vitesse s'est emparé de chacun ; il faut aller vite et loin. Force fut donc de rénover le système routier. Les communes ont du construire des chemins, entretenir les chemins communaux, régler la circulation. Toutes ces modifications se sont traduites par des dépenses nouvelles.

b) *Progrès sociaux.*

Dépuis environ 50 ans on a assisté en France à une éclosion d'œuvres sociales. Le machinisme, la grande industrie ont créé un prolétariat ouvrier à la vie misérable. Des hommes s'émurent, des lois furent votées qui pallièrent dans une certaine mesure, ce danger. Les communes ne purent rester étrangères au mouvement, elles fondèrent des bureaux de bienfaisance, allouèrent des secours aux indigents, aux malades. Il fallut trouver de l'argent pour combler le déficit que ces dépenses entraînaient : on imposa davantage les contribuables. Il y a quelques années le législateur faisant un nouveau pas dans cette voie imposa l'assurance sociale obligatoire. Il ne nous viendrait certes pas à l'esprit de critiquer une innovation aussi juste et aussi bienfaisante. Il faut reconnaître, cependant, que cette mesure ne fut pas étrangère à l'aggravation du déficit communal. En tant qu'employeur la commune doit effectuer les versements patronaux réglementaires et, dans les grandes communes où les ouvriers employés par la municipalité sont nombreux, c'est là une charge considérable.

Il faut d'ailleurs remarquer que bon nombre de ces dépenses sociales sont assumées par les communes alors que normalement elles devraient être à la charge de l'Etat : Ainsi, les

dépenses d'assistance. Le législateur a cru bon de faire figurer ces dettes au budget communal, afin d'éviter, dit-il, le gaspillage des deniers publics. Quelle que soit la valeur pratique de cet argument reconnaissons que le procédé outre qu'il grève injustement le budget de la commune, manque d'élégance. M. Emile Sari disait, le 27 septembre 1930, dans un discours au Sénat : « La méthode est certainement peu élégante qui consiste à faciliter l'équilibre du budget de l'Etat en surchargeant celui des communes ». M. Sari était maire de Bastia ; il connaissait le danger qu'il dénonçait.

c) *Décentralisation.*

Depuis le début du 19^e siècle nous subissons en France un mouvement de décentralisation. Ce mouvement est susceptible de modalités et de degrés.

Dans les communes, il se traduit par une indépendance de plus en plus grande des administrés et partant des élus locaux. On permet même aux municipalités de faire le commerce !

Cette décentralisation est, certes, nécessaire, ne serait-ce que parce que les Administrés aiment se gouverner eux-mêmes. Claude Anet, en 1906, résumait ainsi ses impressions sur le particularisme des paysans du Caucase : « Ils demandent à s'occuper de leurs affaires eux-mêmes, à nommer leurs chefs. Si ils sont volés, ils veulent que ce soit par les leurs ». Reconnaissons que nous ne sommes guère différents des paysans du Caucase !

En second lieu, la multiplicité des besoins rend trop complexe la tâche de l'Etat. Ses agents ne peuvent suffire à toutes

les obligations qui leur incombent, ils risquent d'être submergés et de mal accomplir leur devoir. La décentralisation permet aux gouvernants d'être ce que Auguste Comte voulait qu'ils fussent : « Des spécialistes des Généralités ».

La décentralisation supprime encore quelque peu la pape-rasserie. Les agents du pouvoir central détachés dans les diverses parties du territoire doivent rendre compte des affaires, solliciter des autorisations, les retransmettre aux intéressés. C'est ainsi que l'on vit le Président de la République par un décret du 15 janvier 1933 autoriser une personne à établir le long d'une voie ferrée, un poulailler de 3 m. Il est certes ridicule de faire intervenir le Président de la République dans cette sorte d'affaire mais, l'histoire devient grotesque, si l'on songe aux enquêtes, rapports et appréciations pertinentes dont durent s'acquitter de doctes fonctionnaires. La décentralisation évite ces inconvénients.

L'Etat centralisateur risquerait, en outre, d'étouffer les initiatives privées. Il faut que les administrés puissent s'intéresser aux affaires publiques et faire leur apprentissage avant d'aborder le Parlement. La décentralisation permet de réaliser ce but.

Mais cette indépendance n'est pas sans dangers pour les finances communales. Il est à craindre que pour satisfaire leurs électeurs, les élus n'hésitent pas à dilapider les fonds. Les électeurs réclament un kiosque à musique sur la place du village ? « Pourquoi ne pas leur faire plaisir, pensera M. le Maire ? Cela ne me coûte rien, à eux si peu ». Et cependant, la dépense est inutile et l'argent gaspillé.

M. Hauriou, dans une note sous un arrêt du Conseil d'Etat du 29 mars 1901 (S. 1901.3.73), disait : « Les Assemblées démocratiques sont dépensières parce qu'elles ont une clientèle

électorale à satisfaire. Elles ont une tendance à créer des emplois inutiles, à organiser des services coûteux, à donner des fêtes où l'argent des contribuables se volatilise en feux d'artifices, elles ne s'oublient pas d'ailleurs elles-mêmes et on leur sait plusieurs moyens de tourner la règle de la gratuité de mandat de conseiller municipal. Il se commet, ajoute M. Hauriou, non pas dans les communes rurales, non pas dans les grandes villes, mais particulièrement dans les petites villes beaucoup de gabegie et, dans les hautes sphères gouvernementales, on les connaît parfaitement. Cependant l'Administration préfectorale et le ministre de l'Intérieur laissent faire. » M. Leroy-Beaulieu exprimait une opinion voisine lorsqu'à propos de la gestion des finances locales et de la situation des communes en France, il disait : « L'amour du clocher y couvre, en quelque sorte, d'un prétexte honnête et décent le gaspillage. Puis, de généreuses illusions philanthropiques font voter imprudemment des dépenses que l'on qualifie de productives et dont beaucoup ne méritent guère ce nom. L'instruction publique, les mairies, les chemins exercent sur les administrateurs locaux une séduction en partie légitime, en partie fort exagérée et condamnable ».

Les dangers de gaspillage étaient déjà grands lorsque les communes n'avaient qu'une certaine indépendance en matière financière ; depuis qu'on les autorisa à faire le commerce, le péril s'est accru. Il est des services d'intérêt général qui ne peuvent être gérés par les particuliers ainsi, le service des tramways, de la distribution d'électricité, de l'eau, du gaz. La commune est donc obligée soit d'exploiter ces services en régie, soit de les concéder à une compagnie. Il arrive fréquemment que le bilan de l'exploitation est déficitaire et la commune doit combler le déficit. Nous pourrions citer telle ville du département de l'Aisne qui chaque année doit verser une

subvention tellement considérable à la compagnie de Tramways que l'on dût envisager la suppression des tramways.

Mais le Conseil d'Etat alla plus loin et permit l'institution de services communaux d'ordre économique lorsqu'un intérêt de police est en jeu, spécialement un intérêt d'hygiène. C'est ainsi que l'on vit la ville de Paris, la ville de Valence, organiser des bains-douches. Peut-être est-ce un moyen de procurer de l'argent aux communes, mais c'est plus sûrement encore un moyen d'en perdre.

Les communes n'ont pas borné là leurs ambitions. Déjà avant la guerre de 1914 on vit, en raison de circonstances exceptionnelles, les communes organiser des services économiques. La commune d'Olmato avait ainsi subventionné le médecin de la commune tandis que, telle autre municipalité, subventionnait une boulangerie coopérative. Vint la guerre de 1914. Les communes furent obligées de prendre des initiatives en vue de ravitailler les populations, elles devinrent commerçantes. Cet esprit né de la guerre, fut sanctionné par le décret du 5 novembre 1926, article 14, n° 12, et par un deuxième décret du 28 décembre 1926. Ce décret fut lui-même complété par un règlement d'administration publique du 17 février 1930. Ainsi, les régies qui jusque là n'étaient que de droit coutumier et jurisprudentiel, sont devenues « légales ». Les communes peuvent faire le commerce si certaines conditions sont réunies. L'initiative est intéressante car elle assouplit l'organisation municipale et permet aux communes de participer d'une façon directe et immédiate à la prospérité générale.

Mais, actuellement, la propriété économique n'est plus qu'un souvenir et les communes, comme de simples particuliers, subissent les effets de la crise économique ; sans parler de la négligence que les Administrateurs peuvent apporter dans la

gestion ou dans le contrôle qu'ils doivent exercer. Il y a dit-on, les électeurs, si la municipalité gère mal la boulangerie ou la boucherie municipale les administrés s'en apercevront et aux prochaines élections ils manifesteront leur mécontentement. Sans doute, mais il faut tenir compte de la puissance de résignation des Administrés. Ils protesteront véhémentement au Café du Commerce, entre deux parties de manille, mais viennent les élections, ils oublieront les griefs et voteront sur une étiquette politique au risque de réélire les mêmes hommes. D'ailleurs, le plus souvent, les Administrateurs seront assez habiles pour masquer leur gestion défectueuse. Les denrées vendues ne seront ni meilleures ni pires que celles des commerçants détaillants et les prix de vente seront parfois plus avantageux. Si le bilan est déficitaire on le comblera avec des taxes, des impôts nouveaux que l'on justifiera par des considérations irrésistibles. M. Jean Tetreau dans sa thèse sur les entreprises économiques des communes, souligne ce danger : « Les régies municipales entraînent des frais nouveaux qui s'inscrivent au budget de la commune. C'est, qu'on le veuille ou non, une augmentation du nombre des fonctionnaires, à supposer que la Régie ait une exploitation heureuse et qu'elle parvienne à faire ses frais, elle doit, tout au moins théoriquement, assumer ceux que la municipalité est obligée de faire pour elle. Mais de toute manière, et même en se plaçant dans l'hypothèse la plus favorable, ce n'est que par un appel au crédit public que la commune aura pu, au moyen d'emprunts, fournir à la Régie les fonds qui lui sont nécessaires. Une partie de ces fonds proviendra des ressources propres de la commune que celle-ci se sera procurée au moyen d'impôts. Ce sont donc, en définitive, les contribuables qui auront fait les frais de la création de la Régie et qui en supporteront les aléas ».

II. — AFFAIBLISSEMENT de la TUTELLE ADMINISTRATIVE

Puisque les dépenses de la commune s'accroissent sans cesse et, que les charges imposées aux contribuables sont de plus en plus lourdes, ceux-ci désireraient que la tutelle administrative soit très étroite. Ils aimeraient être certains que toutes les dépenses sont engagées à bon escient. Or, l'Etat qui exerce un droit de regard sur les finances locales peut seul remplir ce rôle de censeur. En va-t-il ainsi dans la réalité ? Il ne semble pas. M. Robert Léger parlait déjà de « tutelle défaillante » tandis que M. Hauriou la qualifie de « tutelle complètement éternée ». Il est certain que, trop souvent, préfet et même ministre, ne veulent pas contrister les maires et les municipalités. Le régime démocratique est un régime excellent. Il est le plus sage et le plus juste ; reconnaissons cependant en toute impartialité, qu'il n'échappe pas aux critiques que l'on peut adresser à tous les régimes électifs. Chaque élu « cultive » sa popularité car : chacun désire être réélu. Le ministre évitera de peiner le maire si celui-ci est de son parti ; si il est du contre-parti, il faudra le séduire et l'amener à composition par une bienveillance convaincante. D'ailleurs si le ministre donnait l'ordre au préfet de contrôler les finances communales de très près, de trop près au gré de la municipalité, on verrait immédiatement le député du lieu s'émouvoir, demander audience au ministre, prévenir ses collègues de la Chambre et le ministre, devant une opposition possible, avouée ou sournoise, finirait par capituler.

Puisque les charges communales sont très lourdes et que l'Etat tuteur ne peut contrôler efficacement les finances municipales il est nécessaire de permettre à ceux qui financent, de contrôler eux-mêmes l'emploi de leurs deniers. Nous distinguerons le contrôle « indirect » et le contrôle « direct ».

DEUXIEME PARTIE

COMMENT S'EXERCE LE CONTROLE DES CONTRIBUABLES

SECTION I

CONTROLE INDIRECT

Définition.

Le contrôle indirect suppose nécessairement que le budget n'a pas été ni publié, ni même élaboré. Il consiste en moyens de pression dont disposent les contribuables afin d'amener les conseillers à établir un budget satisfaisant, à ne pas engager les finances communales dans des dépenses hasardeuses. Ce contrôle que nous avons qualifié d'indirect peut s'exercer de différentes façons. Nous allons examiner ces divers moyens.

1° Droit d'élaborer des projets et de formuler des vœux.

Déjà la loi du 14 décembre 1789 accordait aux contribuables le droit d'élaborer des projets et de formuler des vœux. L'article 24 était ainsi conçu : « Après les élections les citoyens actifs de la communauté ne pourront ni rester assemblés, ni s'assembler de nouveau au corps de communauté dont il va être parlé ci-après. Le conseil ne pourra la refuser si elle est requise par le sixième des citoyens actifs dans les communautés au-dessous de 4.000 âmes et par 150 citoyens actifs dans toutes les autres communautés. »

Ainsi, les élections du Corps municipal faites, les électeurs

ne peuvent plus s'assembler à moins que le Conseil général ou un certain nombre de contribuables, n'en fassent la demande. Dans le premier cas, il faut supposer que le Conseil général désire prendre l'avis des électeurs. Dans le second, ce sont les électeurs qui veulent émettre un vœu. Remarquons, d'ailleurs, que cette initiative des administrés était sans grande portée pratique puisque le Conseil municipal n'était jamais tenu de tenir compte du désir exprimé.

2° Droit d'envoyer des pétitions au Conseil municipal.

Les contribuables ont la possibilité d'envoyer des « adresses » aux Conseils municipaux afin d'attirer leur attention sur une question particulière. Il est fréquent de voir les habitants d'une commune solliciter des Administrateurs la construction d'une borne-fontaine, l'éclairage de la rue principale ou l'établissement d'un abreuvoir sur la Grand'Place. Parfois, les pétitions contiennent des vœux ou des critiques d'actes engageant immédiatement les finances locales.

Ce droit qui appartient aux contribuables, fut formellement consacré par la Constitution du 3 septembre 1791. Depuis, tous les gouvernements l'ont reconnu. Actuellement la loi du 22 juillet 1879 règle la question. L'article 6 de ladite loi s'exprime ainsi : « Toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit... » C'est la reconnaissance implicite de ce droit, ce qui est admis devant les Chambres, doit l'être à plus forte raison devant les Assemblées locales.

3° Les contribuables participent aux enquêtes de commodo et incommodo.

Il est certaines hypothèses dans lesquelles les contribuables, les habitants domiciliés ou non, sont sollicités pour donner leur avis sur des projets qui intéressent la collectivité et, spé-

cialement les finances communales : ainsi lorsque la commune veut acquérir ou aliéner des biens communaux en matière d'expropriation.

Dans ce cas le projet est affiché ; les intéressés prévenus, un commissaire enquêteur est envoyé dans chaque commune en vue de rassembler les dépositions des contribuables et intéressés ; la municipalité ne se décidera qu'en connaissance de cause ; elle aura l'opinion de chacun et saura, ainsi, si le projet est accueilli favorablement ou non et, si en particulier, ceux qui seront amenés à payer consentent à la dépense.

4° Communication du registre du dernier exercice clos.

Ce contrôle n'a pas été spécialement organisé par les textes relatifs à l'Administration municipale mais l'article 509 du décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 et, des arrêtés préfectoraux, ont spécifié la tenue d'un registre des mandats d'ordonnancements délivrés par le maire pour l'exécution du budget. Il faut d'ailleurs distinguer les mandats d'ordonnement de l'exercice courant et les mandats de l'exercice clos.

Pour les mandats de l'exercice courant rien n'a été prévu. Les mandats d'ordonnement du dernier exercice clos au contraire, figurent sur un registre pour lequel aucun texte ne prévoit la communication aux contribuables. Mais, ce registre est versé aux archives municipales et devient « Pièce de dépôt public ». Il tombe alors sous le coup de l'article 37 de la loi du 7 messidor an II ainsi conçu : « Tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts publics communication des pièces qu'ils renferment. » D'ailleurs le Conseil d'Etat a jugé à propos de l'affaire Mériot que le registre des mandats d'ordonnement du dernier exercice, lorsqu'il était versé aux archives constituait une pièce de dépôt et qu'il devait, à ce titre, être communiqué à tout citoyen qui en fait la

demande. Il s'agissait, en l'espèce, du refus que le maire du Havre avait opposé au sieur Mériot à propos de la communication du registre des mandats du dernier exercice clos. Ce registre figurait dans les archives de la ville du Havre. Le Conseil d'Etat a considéré qu'il y avait eu violation de la loi car, aux termes de l'article 37 de la loi du 7 messidor an II, le maire devait la communication du registre. Il est d'ailleurs à noter que l'on peut par ce procédé arriver à des résultats surprenants. Il se peut que pendant l'exercice courant il soit interdit de porter certaines pièces à la connaissance des contribuables tandis qu'à partir du moment où elles seront versées aux archives municipales, les contribuables pourront les examiner et les critiquer à loisir. Mais s'agit-il là d'un mode de contrôle efficace ? Oui, car si les contribuables ont pris connaissance des mandats du dernier exercice et qu'ils les aient critiqués, le Conseil évitera peut-être certaines initiatives dangereuses lors de l'élaboration du budget suivant.

5° Contrôle de l'activité du Conseil municipal.

Publicité des séances du Conseil municipal. — Les séances du Conseil municipal sont publiques. Dès lors de la discussion de la loi du 10 août 1871, M. Vaddington affirmait la nécessité de la publicité : « sans publicité il n'y a ni responsabilité efficace, ni émulation féconde dans les Assemblées. Si elle a l'inconvénient réel de pousser aux longs discours et à la recherche de la popularité, cet inconvénient qui est commun à toutes les assemblées, est inséparable de tout régime libéral et est largement compensé par les bienfaits qui en découlent ».

Cet argument fut reconnu décisif puisque la loi de 1884 pose en principe : « que les séances des Conseils municipaux sont publiques... ». C'est là un procédé indirect de contrôle,

mais qui n'est pas sans efficacité. Les conseillers qui savent que leurs administrés peuvent assister aux délibérations du Conseil seront peut-être plus prudents.

Affichage des délibérations du Conseil municipal. — Les décisions de l'Assemblée municipale peuvent encore être portées à la connaissance des contribuables par le compte rendu de la séance qui, dans la huitaine, est affiché par extrait à la porte de la Mairie.

Publicité des procès-verbaux des délibérations. — Les délibérations sont inscrites, par ordre de date, sur un registre coté et paraphé par le préfet ou par le sous-préfet. Le budget, les actes engageant les finances communales sont donc soumis à cette règle. Remarquons que les délibérations doivent être portées sur un registre proprement dit, et non sur un ensemble de feuilles volantes, afin que le contrôle des habitants s'exerce plus facilement. Le Conseil d'Etat en a jugé ainsi le 21 mai 1926 dans l'affaire Mériot (S. 1926.111.57). Le requérant était habitant et contribuable au Havre. Il avait demandé au maire de mettre à la disposition du public « conformément à la loi » un registre des délibérations du Conseil municipal. Le maire avait alors, au lieu d'un registre, constitué un ensemble de feuilles volantes. Les soustractions de pièces étaient faciles et le contrôle illusoire. Le sieur Mériot mécontent porta l'affaire devant le Conseil d'Etat. Le Tribunal suprême après examen de l'affaire a conclu que le maire du Havre en ne mettant pas un registre proprement dit à la disposition des Administrés avait violé la loi.

Les contribuables peuvent prendre copie des délibérations du Conseil municipal. — La loi du 5 mai 1855 prévoyait déjà ce moyen d'action du contribuable. La loi du 5 avril 1884 a dans son article 58 reconnu, à nouveau, ce droit. « Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communica-

tion sans déplacement et, de prendre copie totale ou partielle, des procès-verbaux du Conseil municipal, des budgets, des comptes de la commune, des arrêtés municipaux. »

Le même droit sera d'ailleurs reconnu à ceux qui sont porteurs d'un mandat régulier émanant soit d'un habitant, soit d'un contribuable.

Mais, une question se pose alors : « A quel moment les contribuables pourront-ils prendre communication des pièces intéressantes ? Il est certain que les intéressés pourront prendre copie du budget et autres pièces, pendant la journée aux heures où la mairie est ouverte à tout le monde. En dehors de ces heures réglementaires il ne semble pas que la communication des pièces puisse être exigée.

Notons, en outre, que le Conseil municipal ne pourrait pas décider que tout ou partie des débats ne sera pas communiqué. Sans doute cette hypothèse fut envisagée à la discussion du projet de la loi de 1855, mais cette restriction fut supprimée lors de la discussion de l'article 58.

Il se peut que le maire refuse la communication des pièces au contribuable. Celui-ci pourra saisir le préfet de cet excès de pouvoir. A supposer que le préfet ne veuille pas donner satisfaction au requérant, la réclamation pourra être portée devant le ministre de l'Intérieur et ensuite, devant le Conseil d'Etat.

Le contribuable ne sera, cependant, pas fondé à prétendre qu'il y a eu rejet s'il ne peut exciper d'un refus soit formel, soit implicite du maire. Telle fut l'opinion du Conseil d'Etat à propos de la requête présentée par les sieurs Fourcade et Zabé. Ceux-ci affirmaient que le maire de Toulon avait refusé de leur laisser prendre communication ou copie des procès-verbaux du Conseil municipal, des budgets et comptes de la commune. Ils n'apportaient à l'appui de leur requête aucune décision de refus. Le Conseil d'Etat après examen de l'affaire

a conclu : « qu'il n'aurait pu être suppléé à l'absence de cette décision que par l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900 et que ces formalités n'ont pas été remplies en l'espèce. — Rejet ».

Mais faut-il aller plus loin dans cette voie et reconnaître aux contribuables le droit d'exiger une copie certifiée conforme ?

Le Conseil d'Etat a tranché la question dans le sens suivant : le maire n'est nullement tenu de collationner et de certifier les copies que les particuliers prennent sous leur responsabilité. Mais il est tenu, aux termes de l'article 37 de la loi du 7 messidor an II, complété par l'avis du Conseil d'Etat du 18 août 1807, de délivrer des expéditions authentiques moyennant le paiement des frais de timbre et de copie. Cette opinion fut exprimée à maintes reprises et notamment lors de l'affaire Dublaron le 12 mars 1909 (S. 1911.III.96) et, le 21 février 1913 à propos de l'affaire Brousse (S. 1918-19.III.36).

Le sieur Dublaron avait obtenu de la commune de Saint-Cloud le droit d'établir des tentes-abris sur les marchés de la commune. Quelque temps après, le préfet approuve une délibération du Conseil municipal qui chargeait la municipalité de résilier le marché. Dublaron défère en même temps au Conseil d'Etat l'arrêté du préfet et, une décision du maire par laquelle celui-ci refusait au requérant la copie authentique d'une délibération du Conseil municipal. Le maire ajoutait qu'il appartenait au requérant de venir à la mairie pour prendre copie de la délibération.

Le Conseil d'Etat a tranché la question en ces termes : « Considérant que le maire de Saint-Cloud a excédé ses pouvoirs en refusant de faire délivrer au requérant aux conditions de l'art. 37 de la loi du 7 messidor an II et de l'avis du Conseil d'Etat des 4-18 août 1907 une copie authentique de la déli-

bération du Conseil municipal de Saint-Cloud en date du 13 décembre 1906. »

Quelques années plus tard, le Conseil d'Etat maintenait sa jurisprudence dans une affaire semblable... « Considérant que le maire d'Aumale a excédé ses pouvoirs en refusant implicitement par son silence de faire délivrer au requérant dans les conditions fixées par l'article 37 de la loi du 7 messidor an II des copies authentiques des délibérations du Conseil municipal des 19 juillet 1900 et 17 janvier 1901 et, du rapport de la commission municipale chargée d'examiner l'état de l'église, du 24 janvier 1901.

La jurisprudence est constante et la raison s'en conçoit aisément. Il se peut que les particuliers veuillent produire en justice les délibérations du Conseil municipal. Dans ce cas, il leur faut une copie authentique. Or, aucune loi n'oblige les maires à certifier conformes aux registres les copies prises par les particuliers sous leur propre responsabilité, il est donc nécessaire de reconnaître aux intéressés le droit d'exiger une copie authentique des délibérations de l'Assemblée municipale.

Cette position se justifie encore par un argument historique. Le législateur de l'an II par l'article 37 de la loi du 7 messidor reconnaissait aux citoyens le droit de réclamer des expéditions authentiques des délibérations du Conseil municipal. Or, il est certain que le législateur en 1855 et en 1884 n'a pas voulu revenir sur ce qui a été fait. Au contraire, il a voulu étendre les droits des contribuables puisqu'il leur reconnaît une prérogative nouvelle : celle de prendre copie des délibérations. Il ne semble donc pas qu'il y ait de discussion possible.

Droit des contribuables de publier le budget communal, comptes et autres décisions de la commune. — Les contribuables peuvent publier librement les délibérations, arrêts

du Conseil municipal ainsi que les budgets et comptes de la commune. Cette publicité est faite sous la responsabilité des contribuables qui en ont pris l'initiative. De sorte que, si la copie qui fut publiée contenait des erreurs, qu'un tiers se fondant sur ce document se soit cru autorisé à actionner la commune et qu'il ait été débouté de sa demande, il semble bien que la responsabilité du contribuable négligent puisse être mise en cause.

6° Publication des comptes et budgets communaux par les soins du Conseil municipal.

La loi du 17 juillet 1887 dans son article 69 prévoyait déjà la publication des comptes et budgets communaux.

La loi du 5 avril 1884, article 160 spécifie que les budgets et comptes communaux seront déposés à la mairie. Ils seront rendus publics dans les communes dont le revenu est de 100.000 francs et au-dessus, dans les autres, quand le Conseil municipal a voté la dépense de l'impression.

7° Recours en décharge.

Si un contribuable s'est vu lésé par une décision financière de la commune, il peut demander la réduction de sa cote.

Mais, le juge de l'imposition n'est pas en France juge de la dépense. Il lui sera loisible de critiquer le rôle en vertu duquel sont opérées les recettes et dans presque toutes les hypothèses les décisions engageant les dépenses sont sans influence sur celles qui établissent les recettes.

Il n'y a qu'un cas où les deux opérations sont indivisibles, c'est celui où un impôt, des centimes additionnels sont perçus pour insuffisance de revenu. Dans ce cas le budget pourra être critiqué à la demande d'un contribuable. (Affaire Merlin, 29 juin 1900, S. 1910.3.65.)

SECTION II

CONTROLE DIRECT

CHAPITRE PREMIER

Exercice par les contribuables de l'action que la commune refuse ou néglige d'intenter.

Définition.

Il arrive que les communes refusent ou négligent d'intenter des actions qui engagent les finances de la commune. Le législateur par l'article 123 de la loi du 5 avril 1884, modifié par la loi du 18 janvier 1905, reconnaît aux contribuables le droit d'agir aux lieu et place de la municipalité.

« Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demandant qu'en défendant, à ses frais et risques, avec l'autorisation du Conseil de Préfecture, des actions qu'il croit devoir appartenir à la commune ou à la section et que celle-ci préalablement appelée à en délibérer a refusé ou négligé d'intenter.

Historique.

Cette faculté leur avait été reconnue pour la première fois par la loi du 18 juillet 1837 puis, le principe fût combattu lors de la discussion de la loi municipale de 1884. Jules Roche, dans une séance à la Chambre des Députés le 26 février 1883, prétendait que seuls les Conseils municipaux pouvaient être bons juges des actions à intenter. A cet argument il fut opposé que les actions communales étaient introduites aux risques et périls des contribuables, à certaines conditions, et, que cette action ne serait jamais portée devant le tribunal avant que l'opportunité de la démarche n'ait été examinée par le Conseil de préfecture. En outre, il importe dans l'intérêt général de ne pas laisser périliter les droits que les municipalités négligentes laisseraient prescrire. Jules Roche deman-

daît encore, au cas où le principe serait admis, de restreindre le droit de substitution aux seuls électeurs. Cette restriction eut été illégitime car elle aurait privé d'un droit légitime les veuves, les femmes célibataires, les propriétaires non domiciliés. Pour ceux-ci également, il peut être intéressant de procurer des ressources au budget communal afin d'alléger d'autant leur part contributive.

La loi de 1884 passa outre aux critiques de M. Jules Roche et reconnut le droit d'agir à tous les contribuables sans distinction.

Cette question fut à nouveau agitée lorsque la commission de la Chambre des Députés eut à examiner la proposition de loi de M. Bienvenu-Martin. Ladite commission n'a pas proposé l'abolition de ce droit : « Car il peut être considéré comme une utile garantie contre les défaillances du Conseil municipal qui par négligence, timidité ou complicité laisserait sans défense les intérêts communaux. »

Mais à quelles conditions les contribuables peuvent-ils se substituer au Conseil municipal défaillant ?

Conditions.

1) Il faut en premier lieu, pour exercer l'action prévue par l'article 123 de la loi municipale du 5 août 1884, que le *requérant soit inscrit au rôle de la commune*. Peu importe qu'il soit habitant ou non. Notons d'ailleurs que l'habitation seule, sans inscription à un rôle quelconque des contributions établies par la commune, ne saurait suffire à justifier l'exercice d'une action. La Cour d'Angers à propos d'une affaire qu'elle eut à connaître le 20 janvier 1843 a dit expressément : « Attendu, en ce qui touche la régularité de l'action des appelants, que l'article 9 de la loi du 18 juillet 1897 ne donne qu'aux seuls contribuables inscrits au rôle de la commune le droit d'exercer les instances dont parle cet article. »

Cette nécessité se justifie aisément. Seul le contribuable participe intimement aux charges communales. Ses intérêts se confondent avec ceux de la commune, ce qui lui permet de revendiquer des droits dont il profitera. Il s'ensuit que pour agir au nom d'une section de commune, il faut être inscrit au rôle particulier de la section.

La loi n'exige pas cependant que le requérant ait un intérêt direct et personnel. Tel fut du moins l'opinion du Conseil d'Etat dans un avis qu'il donna le 24 juin 1896 à propos de l'affaire Trespoux. Peu importe encore que le requérant soit défendeur ou demandeur. Avant 1905 des doutes étaient possibles à ce sujet, actuellement la solution est certaine.

Remarquons, avant d'en terminer avec cette première condition, que le contribuable exerce l'action à ses risques et périls. La décision d'autorisation mentionne toujours cette condition. Au cas où la solvabilité du requérant serait douteuse, le Conseil de Préfecture pourrait lui enjoindre de consigner les frais d'instance. En effet, la commune va se trouver mise en cause et, à supposer que le demandeur soit perdant et insolvable, la commune doit se voir exposée à payer les frais du procès. La loi de 1905 paragraphe 7 article 123 confirme la jurisprudence et rappelle que Conseil de Préfecture et Conseil d'Etat peuvent subordonner leur autorisation à la condition que le contribuable consigne les frais d'instance.

2) *Etre contribuable est une condition nécessaire mais non suffisante. Le contribuable ne pourra prendre d'initiative que lorsque la commune aura refusé ou négligé d'agir.* Cette exigence fut souvent affirmée par le Conseil d'Etat (C. E. 4 mai 1877, commune de Saint-Germain. Cassation Requête, 2 mai 1875, affaire Gaillard) nous étudierons à ce sujet deux exemples. Le 21 février 1896 le Conseil d'Etat eut à juger une requête présentée par les sieurs Poquet et autres, propriétaires

au hameau de la Drumettaz, commune de la Drumettaz-Clarefond. Ils sollicitaient du Conseil d'Etat l'annulation, pour excès de pouvoir, d'un arrêté du 13 juillet 1894 par lequel le préfet de la Savoie avait, sur refus du maire, accordé à la Compagnie Générale des Travaux hydrauliques, concessionnaire de la distribution d'eau potable dans la ville d'Aix-les-Bains, l'autorisation de faire passer une conduite sous divers chemins ruraux de la commune de la Drumettaz-Clarefond. Le Conseil d'Etat a rejeté la requête des sieurs Poquet et autres pour une première raison, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, à savoir que les contribuables n'avaient pas obtenu préalablement l'autorisation de plaider du Conseil de Préfecture et, en second lieu, parce que le Conseil municipal n'avait pas refusé d'exercer lui-même l'action.

Une solution identique fut admise plus récemment. Le sieur Mériot, contribuable de la ville de Cannes, demandait le 26 juin 1922 (S. 24-III-25) au Conseil d'Etat annulation d'un refus implicite que le Conseil de Préfecture opposait à sa demande. Il prétendait, en effet, que le concessionnaire de l'éclairage électrique de la ville de Cannes gérât mal le service et qu'une action était née au profit de la commune. Il avait exposé son point de vue au Conseil municipal qui par une délibération du 5 avril 1922 avait refusé d'exercer la prétendue action. Mériot sollicitait du Conseil de Préfecture des Alpes-Maritimes, l'autorisation de suppléer à la carence de la Municipalité. Le Conseil de Préfecture garde le silence pendant deux mois. Le requérant défère ce refus implicite au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat après examen de l'affaire reconnaît que le service de l'éclairage fut défectueux pendant les derniers mois de l'année 1921 et que de ce chef une action est née au

profit de la commune. Mais il refuse au contribuable l'exercice de l'action pour deux raisons :

1° « Dans les circonstances de l'affaire il apparaît que seul le Conseil Municipal pourrait, le cas échéant, exercer opportunément l'action contre le concessionnaire et il serait contraire aux intérêts de la ville d'autoriser le sieur Mériot à intenter actuellement ladite action aux lieu et place de la commune de Cannes ».

2° « Si le Conseil Municipal de la ville de Canne a refusé d'intenter une action contre le concessionnaire de l'éclairage en revanche, il ne s'est pas désintéressé de la situation créée par le mauvais fonctionnement du service et il a engagé des négociations avec la compagnie d'éclairage ».

Il ressort donc *a contrario* de ce dernier argument que si la commune s'était désintéressée de la question et n'avait pas engagé des pourparlers avec la Compagnie, le contribuable eut été fondé, en ne tenant pas compte des autres considérants, à exercer l'action appartenant à la commune.

C'est donc seulement quand la commune néglige ou refuse d'agir que la jurisprudence reconnaît un droit d'action au contribuable. Par contre si la commune a formé elle-même un recours le contribuable ne peut plus être habilité à introduire une instance (CE : 9 décembre 1905, Leclerc-Dubosc).

Maïs, que dire lorsque la commune a intenté l'action puis s'est désistée ? Est-ce que le contribuable peut reprendre l'instance en vertu de l'article 123 ? On est tenté de répliquer que, dans ce cas, la condition essentielle fait défaut car, la commune n'a ni refusé, ni négligé d'agir. Cette question fut posée devant le Conseil d'Etat le 4 mai 1877, affaire commune de Saint Germain, mais elle n'a pas été tranchée. Par contre deux arrêts de la Cour d'appel semblent favorables aux droits des contribuables.

L'un fut rendu par la Cour d'Alger le 10 avril 1895. Cet arrêt admit l'intervention du contribuable dans un appel interjeté par la Commune et dont celle-ci avait l'intention de se désister. Remarquons que le contribuable n'avait pas été partie au jugement dont il était fait appel (Revue générale d'Administration 1896, tome I, page 177).

L'autre décision, en date du 23 février 1898, émanait de la Cour de Nancy. Elle reconnaissait les contribuables recevables à intervenir dans une instance engagée à la requête d'une commune alors qu'il semblait que les représentants de la commune se désintéressaient de cette action introduite à leur requête (Revue générale d'Administration 1898, tome III, page 51).

3) *Il faut encore que le plaignant respecte certaine condition de forme.* — Il doit solliciter du Conseil de Préfecture l'autorisation d'agir en justice. Mais est-ce que cette autorisation est toujours nécessaire, qu'il s'agisse d'actions possessoires ou d'actions d'administration ? On serait tenter de raisonner par analogie et d'admettre que si les communes peuvent intenter une action possessoire ou une action d'administration, il doit en aller de même en ce qui concerne les contribuables.

La jurisprudence subit à ce sujet une évolution. Le Conseil d'Etat admit, en premier lieu, que les contribuables qui voulaient exercer une action possessoire devaient se pourvoir d'une autorisation (ordonnance du C E 30 juin 1841, affaire Isnards, Cour de cassation : 7 mars 1860, affaire Monnia) ; actuellement la solution adoptée est plus libérale. Pour les actions d'administration, le Conseil d'Etat assimila les contribuables aux communes. L'autorisation n'était jamais nécessaire (affaire Duvergier, 8 avril 1842). Puis un revirement se produisit et la Cour Suprême exigea l'autorisation du Conseil de Préfec-

ture même lorsque le contribuable exerçait une action d'administration (décision en C E : 4 mai 1867, affaire Barba, décision au contentieux, 1^{er} septembre 1860, affaire Lallemand, décision 15 janvier 1868, affaire Ruby, décision en C E du 16 août 1882, affaire commune de Dannemarie).

Cette exigence se maintint. Nous pourrions citer deux arrêts plus récents qui soumettent l'exercice des actions d'administration à semblable autorisation (5 mai 1896, affaire Doujon, 25 mai 1896, affaire Trespoux).

Mais faut-il aller plus loin et admettre la nécessité d'une autorisation lorsque le contribuable désire exécuter un acte conservatoire interruptif de déchéance ?

Il ne semble pas qu'il soit, dans ce cas, nécessaire de solliciter une autorisation car, l'acte conservatoire ne saurait ni compromettre ni engager les finances communales, tout au plus est-il préliminaire d'une action. D'ailleurs, lorsque plus tard il faudra engager l'instance, le Conseil de Préfecture donnera l'autorisation validant du même coup tous les actes de procédure. Si cette autorisation est refusée, l'acte conservatoire sera sans valeur.

Le Conseil d'Etat va même jusqu'à admettre que les contribuables peuvent, afin d'empêcher une déchéance, former un pourvoi avant d'avoir obtenu l'autorisation sollicitée à condition, toutefois, que le plaignant justifie ultérieurement qu'il a obtenu l'autorisation de plaider.

Est-ce que le contribuable doit solliciter une nouvelle autorisation lorsqu'il désire se pourvoir en appel ou en cassation ? M. Bienvenu Martin dans un rapport qu'il présenta à la Chambre des députés a exprimé l'opinion suivante : « Pour prévenir toute équivoque, nous avons stipulé que le contribuable après tout jugement intervenu, ne pourra se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une autorisation nou-

velle qui sera évidemment rendue dans les mêmes formes que la première fois ».

Toute autre était, autrefois, la solution. Tandis que la commune avait besoin d'une nouvelle autorisation pour se pourvoir devant une juridiction supérieure, le contribuable pouvait, sans nouvelle autorisation, porter son action devant les divers degrés de juridiction (Cassation, 27 mai 1846, affaire Grosselin et autres — Cour de Pau, 10 janvier 1872, affaire Casassus). Remarquons, cependant, qu'actuellement le contribuable qui a perdu son procès peut interjeter appel sans nouvelle autorisation. Il suffit que celle-ci intervienne au cours de l'instance (Cour de Riom, 1^{er} juillet 1920, affaire Fontanier — Jurisprudence municipale et rurale 1921, III, 55).

Par contre, si le contribuable est défendeur en appel, point n'est besoin de solliciter une nouvelle permission. Cette solution se fonde sur deux arguments. Tout d'abord, un argument de texte. Nous savons que le contribuable est, dans ce domaine, assimilé à la commune. Or, dans la séance du 12 mars 1884 le Sénat sur observation de Batbie a modifié le texte adopté à la Chambre. La haute Assemblée a substitué aux mots la commune peut *plaider* par ceux-ci : la commune peut se *pourvoir*.

Il est, en second lieu, un argument de logique : Si le contribuable a obtenu gain de cause en première instance, c'est que l'autorisation avait été donnée à bon escient, il n'y a donc pas à revenir sur ce qui a été décidé, peu importe que le gagnant soit actionné en appel.

Si l'affaire est portée devant le Tribunal de cassation une autorisation est à nouveau nécessaire à moins que le contribuable ne soit défendeur.

En cas de requête civile, le plaignant doit aussi obtenir une

autorisation puisqu'il s'agit d'une voie extraordinaire de recours.

Connaissant les cas dans lesquels le contribuable doit solliciter l'autorisation de plaider, voyons la procédure à suivre :

Le plaignant doit adresser un mémoire détaillé au Conseil de Préfecture dont il lui est délivré récépissé. Le préfet ou le sous-préfet transmet un mémoire au maire et invite ce dernier à convoquer spécialement le Conseil Municipal. Après la délibération dudit conseil, dans les deux mois qui suivent le dépôt de la demande d'autorisation, intervient la décision du Conseil de Préfecture. Il fut un temps où le Conseil de Préfecture devait prendre l'avis d'un jurisconsulte. Actuellement, cette formalité n'est plus exigée.

Au cas où le Conseil de Préfecture rejetterait la demande, le refus doit être motivé. En 1884, M. Morel déposa un amendement afin de restreindre l'obligation de motivation en cas de refus fondé sur l'incompétence du tribunal. Cet amendement ne fut pas pris en considération car c'eut été traiter trop légèrement les communes que de leur refuser l'autorisation demandée sans leur en donner justification. Le refus express ou tacite du Conseil de Préfecture peut être déféré au Conseil d'Etat dans le mois de la notification de l'arrêt où, à l'expiration d'un délai de 2 mois pendant lequel le Conseil de Préfecture a gardé le silence.

Il doit être statué sur le pourvoi dans un délai de 2 mois à partir de l'enregistrement au secrétariat général du Conseil d'Etat. Le pourvoi est jugé en la forme administrative, il est exempt des droits d'enregistrement. Il doit être formé sur timbre à peine de nullité, mais est dispensé du ministère d'avocat. L'autorisation donnée par le Conseil de Préfecture est définitive car aucun recours n'appartient aux parties contre les-

quelles le contribuable a obtenu l'autorisation de plaider (Avis du C E du 14 avril 1886, affaire Assenay).

Il est encore une autre condition à satisfaire : la commune doit être mise en cause. Si cette obligation n'était pas satisfaite l'action du contribuable serait irrecevable.

Il fut jugé ainsi à diverses reprises. Voyons quelques cas.

Le Conseil d'Etat eut à connaître le 18 juillet 1934 une affaire qui opposait deux contribuables d'une même commune : Le Brugel assignait Barredou devant le juge de paix de Montbasères afin que celui-ci soit condamné à abattre des arbres qui étaient sur la propriété du défendeur mais en bordure du chemin rural. Ces arbres, prétendait le demandeur, empiètent sur le chemin et le rendent difficilement praticable aux véhicules et, notamment aux siens. L'action était donc intentée dans l'intérêt personnel du demandeur et dans l'intérêt de la commune. Brugel avait négligé de mettre la commune en cause devant le Magistrat cantonal. La Cour de cassation qui eut à connaître de l'affaire a cassé le jugement du Tribunal civil de l'Aveyron, section de Rodez, le 20 janvier 1928 et a renvoyé l'affaire devant le Tribunal civil de Mende.

Il ressort donc de cet arrêt que, en premier lieu, la commune doit être mise en cause, qu'en second lieu cette procédure ne saurait intervenir valablement pour la première fois en appel, car, dans ce cas, la commune serait privée du bénéfice du double degré de juridiction.

Il fut encore jugé ainsi le 9 avril 1921. La dame veuve d'Artus de Foussoye avait cité devant le juge de paix de Domme le sieur Izard, l'un et l'autre étaient contribuables de la commune. La plaignante voulait se faire maintenir en possession d'un chemin sur lequel Izard avait exercé des actes de passages, prétendant qu'il s'agissait d'un chemin public de la commune de Saint Fompon.

Le juge de paix, le 1^{er} septembre 1916 avait accueilli l'action possessoire de la dame d'Artus de Foussoye et déclaré Izard irrecevable à agir au nom de la commune, ce dernier n'ayant pas mis en cause la commune et n'ayant pas obtenu l'autorisation de plaider. L'affaire vint devant la Cour d'appel et ce Tribunal accorda trois mois à Izard pour se mettre en règle. Un pourvoi fut formé et le Conseil d'Etat a cassé le jugement de la Cour d'appel attendu « qu'il n'appartient au contribuable qui veut prendre son lieu et place (de la commune) de la priver du bénéfice du double degré de juridiction, que dès lors, l'irrégularité de la procédure résultant du défaut de citation devant le juge du premier degré ne peut être couverte par la mise en cause tardive de la commune en appel ».

Lorsque la commune a été mise en cause est-elle tenue de concourir à la défense de ses intérêts ? Il ne semble pas. Rien ne peut obliger le maire à comparaître sur l'assignation qui est adressée à la commune. En tous cas, c'est au Conseil Municipal qu'il appartient de décider s'il y a intérêt pour la commune à intervenir dans l'instance, en cas de solution affirmative le Conseil Municipal constitue avoué.

Par contre lorsque le plaignant agit en son nom personnel il n'a pas à respecter la formalité prévue par l'article 123.

Voyons, tout d'abord, le cas où le plaignant agit en tant que riverain. Il faut supposer que celui-ci n'intente une action de la commune que pour maintenir des droits qu'il tient de la situation ou de la loi. La jurisprudence décide que l'action du riverain étant intentée dans un intérêt privé, les formalités prescrites par l'art. 123 de la loi municipale n'ont pas à être observées. Illustrons cette affirmation par un exemple. Le sieur Cavalier était propriétaire dans la commune de la Canourgue (Lozère) du domaine de la Borie, ce domaine était desservi par un chemin qui passait au milieu des bâtiments du domaine

du Muscadel appartenant à Mme Veuve Badarous, ce chemin était classé chemin vicinal.

M. Cavalier et ses gens utilisaient ce chemin depuis un temps immémorial lorsqu'au mois de mars 1892, Mme Baradous leur interdit le passage au travers du domaine du Muscadel. Cette interdiction fut suivie de la fermeture à verrou d'une barrière établie en travers du chemin. Cavalier saisit le juge de paix afin d'être réintégré dans la possession paisible du chemin. Le juge fit droit à sa demande par un jugement en date du 25 juillet 1892, on y lit les motifs suivants : « Le tribunal, attendu que la valeur s'appuie sur un titre latent inhérent aux chemins vicinaux d'exploitation et qui fait supposer que l'assiette de ce genre de chemin a été pourvue à l'origine par chacun des divers propriétaires dont les terrains sont riverains ou traversés, que, d'après l'inspection des lieux, ce chemin passe entre deux ou trois propriétés en nature des champs et pâture, sur une longueur de 200 m. environ appartenant audit Cavalier, qu'il importe peu du reste que ce chemin ait été classé comme chemin vicinal puisque la Cour de cassation a décidé dans trois arrêts récents que les riverains d'une voie publique peuvent, dans leur intérêt privé, faire valoir leurs droits qu'ils ont sur une voie et exercer *ut singulis*, une action possessoire à effet de se faire maintenir à titre de droit réel en leur qualité de riverains, de co-propriétaires de cette voie ».

Sur appel interjeté par Mme Veuve Badarous, le Tribunal de Marvejols déclare que l'action possessoire est irrégulière « parce que étant classé comme chemin vicinal, ce chemin est imprescriptible et ne peut être l'objet d'une possession utile ».

« D'ailleurs, ajoute le tribunal, si ce chemin pouvait être l'objet d'une possession utile l'action devait être intentée contre la commune de la Cabourgue en son nom, et seulement après avoir rempli, à cet égard, les formalités légales ».

M. Cavalier se pourvoit alors en cassation et l'arrêt du Conseil d'Etat casse en ces termes la décision du Tribunal de Marvejols : « Vu l'article 23 du Code de procédure, attendu què le propriétaire riverain d'un chemin public a sur ce chemin des droits qu'il tient de la situation des lieux ou de la loi, qu'il peut les faire valoir dans son intérêt privé contre un autre particulier sans emprunter l'action de la commune ni agir contre elle, casse le jugement, etc... ».

A plus forte raison, lorsque le contribuable n'est pas riverain qu'il agit simplement dans son intérêt personnel, il n'a aucune des formalités prévues à observer. Un arrêt du Conseil d'Etat du 3 février 1932 a tranché la question en ce sens.

Le sieur Lavoipierre avait fait passer sa charrette sur une parcelle de terreensemencée qui appartenait au sieur Chéron, du moins celui-ci l'affirmait. Chéron cite Lavoipierre devant le Tribunal de simple police d'Etrepagny. Lavoipierre soutient alors que la parcelle de terre n'est pas la propriété de Chéron mais qu'elle est comprise dans l'assiette d'un chemin vicinal reconnu, classé comme appartenant à la commune de Villers-en-Vexin.

L'affaire après avoir été portée devant la juridiction compétente pour faire trancher cette question préjudicielle, vint devant le Conseil d'Etat. Un des moyens invoqués consistait en ce que le demandeur exerçait une action de la commune sans avoir obtenu l'autorisation prévue par l'article 123. Le Conseil décide que « Attendu que l'article 123 de la loi du 5 avril 1885 ne confère à tout contribuable le droit d'intenter à ses risques et périls les actions qui appartiendraient à la commune qu'à la condition de remplir les formalités légales que ce texte précise, il n'en est pas tenu lorsqu'il agit non comme habitant de la commune, et au nom ou pour le compte de celle-ci, mais dans son intérêt particulier, individuel, que

l'arrêt attaqué constate que Lavoipierre avait exercé l'action exclusivement dans son intérêt personnel en vue d'échapper à la poursuite de simple police dirigée contre lui et que, dès lors, l'article 123 n'était pas applicable à la cause, qu'en conséquence, l'arrêt dûment motivé est légalement justifié, rejette le pourvoi formé contre l'arrêt de la Cour de Rouen du 14 mars 1929 ».

Ainsi donc le contribuable peut exercer l'action de la commune.

Faut-il aller plus loin et reconnaître le même droit aux assemblées de contribuables ? A vrai dire il ne semble pas qu'il y ait d'obstacles et qu'on doive leur refuser cette faculté.

Pourquoi en effet, cette association régulièrement déclarée et qui paye des contributions ne pourrait-elle agir aux lieu et place d'une municipalité défaillante ? Elle y est intéressée au même titre que tout contribuable et d'autre part, elle possède des ressources, une influence qui ne sont pas à dédaigner dans une lutte contre la gabegie municipale.

Le Conseil d'Etat eut pu trancher la question à propos de l'affaire Mériot. Le sieur Mériot, nous l'avons vu, voulait exercer une action au nom de la commune contre le concessionnaire de l'éclairage. Il était contribuable et président de l'Union des Abonnés à l'électricité de Cannes. Le Conseil d'Etat eut pu décider qu'un président d'une Union d'Abonnés, qui n'est pas lui-même contribuable, peut être recevable à intenter l'action de l'article 123. La question n'a pas été posée. Il semble cependant que l'on puisse répondre par l'affirmative et admettre que l'association de contribuables peut agir comme quiconque.

CHAPITRE II

Annulabilité du budget.

Le Budget communal peut être annulable sans cependant être nul de plein droit. Les contribuables auront alors la faculté de provoquer l'anéantissement de cet acte administratif si ils le désirent.

Deux cas sont à prévoir :

Le premier est prévu par la loi du 14 décembre 1789, article 60. Cette loi prévoit que toute personne qui s'estime lésée par une diffamation injurieuse ou diffamatoire du Conseil Municipal, peut demander au préfet d'en prononcer l'annulation. Si le préfet refuse on peut attaquer son refus pour excès de pouvoir. Cette disposition est fort ancienne aussi, a-t-on pu se demander à maintes reprises si elle était toujours en vigueur. La jurisprudence a répondu par l'affirmative à l'occasion des nombreux cas qui lui furent soumis. (C. E. 11 février 1842, affaire Dessaux S. 1842.2.280 ; C. E. 29 juin 1850, commune de Tombebeuf ; C. E. 29 juin 1885, S. 1887.3.15, affaire Ville de Mantes ; affaire commune de Montrem, S. 1882.3.56, 25 mars 1881 ; affaire Moinet, 1^{er} mars 1895, S. 1892.3.95 ; affaire cardinal Langénieux, S. 1897.3.56).

Quoi qu'il en soit, l'autorité administrative est seule compétente pour statuer sur les diffamations contenues dans un acte administratif (Trib. conflit 29 décembre 1877, affaire Viette, S. 1879.2.309 ; affaire Sobillet contre Brière de l'Isle, 22 avril

1882, S. 1884-3. 26 ; affaire Bousquet, 12 janvier 1878, S. 1879.2.509).

Il est un *deuxième cas* d'annulabilité du budget qui présente une importance plus considérable : il s'agit d'affaires où des conseillers municipaux intéressés personnellement ont pris part à la délibération.

La loi de 1855 avait déjà prévu ce cas, sans cependant énoncer de sanctions. La jurisprudence avait pallié cette carence en annulant la décision en Conseil de Préfecture.

La loi de 1884 dans ses articles 64 et 66 reprend à nouveau la question.

L'article 64 édicte que sont annulables les délibérations auxquelles ont pris part les membres du Conseil intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en fait l'objet.

L'article 66 sanctionne l'article 64 et décide que l'annulation sera prononcée par le préfet en Conseil de Préfecture. Un exemple peut illustrer cette affirmation (affaire Bourguignon, Conseil d'Etat 2 novembre 1927). Bourguignon Marcel, demeurant à Bourbonne-les-Bains, agissant en tant que contribuable de cette commune, et en tant que président et administrateur-délégué de la Société des eaux thermales de Bourbonne, demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir :

1° Un arrêté du 19 février 1926 par lequel le préfet de la Haute-Marne a refusé d'annuler les délibérations prises les 20 mai, 8 juin, 24 juin, 10 juillet 1925 et 11 janvier 1926 par le Conseil Municipal de Bourbonne au sujet de la vente ou de la cession amiable par l'Etat à la ville, de l'établissement thermal.

2° Un arrêté du 23 février 1926 par lequel le préfet refuse d'annuler une délibération du 12 février 1926 aux termes de

laquelle le Conseil Municipal approuve les clauses et conditions d'un projet de convention ayant pour objet la location amiable à ladite ville de l'Etablissement thermal dont il s'agit.

3° Un arrêté préfectoral du 26 mars 1926 portant refus d'annuler deux nouvelles délibérations du Conseil Municipal des 1^{er} et 6 mars 1926 relatives au même objet.

Le Conseil d'Etat a admis le recours du contribuable, car le président et la majorité des membres du Comité de direction de ladite Société ont en leur qualité de conseillers municipaux, participé à tous les votes émis par l'Assemblée communale au sujet de cette affaire et, qu'en outre, c'est sur la proposition d'une commission spéciale dont faisaient partie ces conseillers et où ils constituaient la majorité, qu'ont été prises les délibérations attaquées, que dans ces circonstances la participation desdits conseillers municipaux directement et personnellement intéressés aux succès des négociations engagées avec l'Etat a été de nature à influencer sur le résultat des votes du Conseil Municipal, que le sieur Bourguignon est dès lors fondé à demander au préfet l'annulation par ce motif desdites délibérations.

1° Quelles sont les conditions à remplir ?

Si nous analysons ce dernier cas de nullité, nous constatons que diverses conditions doivent être remplies. L'annulation pourra être provoquée d'office par le préfet dans un délai de 30 jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture. Elle peut encore être demandée par toute personne intéressée et par tout contribuable de la commune. Dans ce cas, le texte prévoyait qu'une demande en annulation devait être déposée à peine de déchéance dans un délai de 15 jours, à partir de l'affichage à la porte de la

mairie. Il était donné récépissé de cette demande et le préfet statuait dans un délai de 1 mois. « Passé le délai, sans qu'aucune demande ait été produite, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération. Un décret du 5 novembre 1926 vint modifier ces dispositions. Il est ainsi conçu : « L'annulation est prononcée par arrêté motivé du préfet. Elle peut être provoquée d'office par le préfet ou le sous-préfet dans un délai de 15 jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la préfecture ou à la sous-préfecture. Elle peut aussi être demandée par toute personne intéressée et par tout contribuable de la commune. Dans ce dernier cas, la demande en annulation doit être déposée à peine de déchéance à la préfecture ou à la sous-préfecture dans un délai de 15 jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie. Il en est donné récépissé. Le préfet statuera dans un délai de 15 jours. Passé ce délai de 15 jours, sans qu'aucune demande ait été introduite, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération ».

Le recours doit donc être porté devant le préfet, il n'est plus nécessaire de faire intervenir le Conseil de Préfecture comme précédemment ;

D'autre part, cette annulation doit être sollicitée dans les 15 jours de l'affichage de la délibération. Si la délibération n'a pas été affichée le délai ne court pas. Cependant, le Conseil d'Etat a décidé que le point de départ du délai de quinzaine pouvait être fixé au plus tard au moment de la réalisation de l'acte autorisé par la délibération. Il s'agissait en l'espèce de l'achat d'une maison d'école, tous les habitants ayant eu connaissance de cette opération (la Jurisprudence municipale et rurale 1901, III, p. 110, 21 mars 1901).

Le préfet statue par un arrêté motivé susceptible de recours pour excès de pouvoir dans le délai de 15 jours.

Remarquons cependant qu'aucune fin de non recevoir ne peut être opposée parce que la délibération aurait été approuvée expressément ou implicitement par le préfet agissant comme autorité de tutelle. Il en fut jugé ainsi par le Conseil d'Etat à propos de l'affaire « Cie Bretonne de distribution d'énergie électrique », le 25 novembre 1936. La société bretonne de distribution électrique, dont le siège social est à Paris, 2, rue Buffaut, et le siège d'exploitation à Lamballe (Côtes-du-Nord), demandait au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 29 juin 1935 par lequel le préfet des Côtes-du-Nord avait déclaré nulles de plein droit les délibérations des Conseils municipaux des communes de Plélan-le-Petit, Languedias, Saint-Michel-de-Plélan, Saint-Mélior-des-Bois, Vilde, Guingalam, Saint-Mandez et la Landoc, en date respectivement des 16, 25 décembre 1934, 6, 13, 19 janvier, 10 février, 3 mars 1935 qui ont tous attribué à ladite Société la concession de la distribution de l'énergie électrique dans ces diverses communes.

Le Conseil d'Etat a considéré que, bien que ces délibérations fussent devenues exécutoires de plein droit faute de décisions prises par l'autorité chargée de la tutelle dans le délai qui lui était imposé à cet effet par l'article 69 de la loi du 5 avril 1884, modifiée par l'article 15 du décret du 5 novembre 1926, ces circonstances n'empêchaient en rien le préfet de prononcer ultérieurement la nullité desdites délibérations, par application de la loi municipale.

L'annulation ne peut être refusée sous prétexte que la commune en exécution de cette délibération aurait passé un marché avec un tiers de bonne foi. — A condition toutefois de respecter les droits acquis antérieurement. Il est à noter cependant, qu'autrefois, telle n'était pas l'opinion en vigueur. Le 6 avril 1845, à propos d'une certaine affaire Picard, il a été

jugé que les contribuables ne sont plus recevables à demander l'annulation de la délibération qui a servi de base à une décision du Conseil de Préfecture passée en force de chose jugée.

En outre, la demande en annulation ne suspend pas l'exécution. Cependant le Conseil Municipal agira prudemment en suspendant l'exécution lorsque la délibération sera attaquée. Il s'exposerait, en effet, en cas où l'annulation serait prononcée, à voir contester la régularité des actes accomplis en application de cette délibération.

Il est d'ailleurs à remarquer que toutes les fois qu'il s'agit d'une délibération soumise à approbation le préfet n'approuvera qu'après avoir statué sur la demande en annulation.

Mais par contre, si la délibération annulable a été confirmée par une délibération régulière, l'annulation n'est plus possible. Il en fut spécialement jugé ainsi le 2 avril 1898 à propos de l'affaire Marion-Rateau. Il s'agissait en l'espèce de la location du champ de foire de Royan qui avait été consentie par le Conseil Municipal de Royan à la Société du Grand Casino.

Les sieurs Marion et Rateau, conseillers municipaux de Royan, demandaient l'annulation de la délibération du Conseil Municipal parce que des conseillers intéressés avaient pris part à la délibération.

Le Conseil d'Etat saisi de la question refuse de statuer car après l'introduction du pourvoi une nouvelle délibération avait été prise « en dehors de la présence et, sans la participation des conseillers intéressés », et de plus, elle avait été dûment approuvée par le préfet.

Et, même, l'annulation pour un moyen de forme d'une délibération ne saurait faire obstacle à ce que le Conseil municipal se réfère au dispositif de cette délibération par une nouvelle délibération conformément à toutes les prescriptions de la loi municipale. Par exemple, lorsqu'un Conseil Municipal

a pris au cours d'une session extraordinaire une délibération irrégulière comme portant sur une question non indiquée dans la convocation adressée au Conseil, il peut ultérieurement par une délibération régulière, maintenir les termes de la délibération présente et, par la suite, le préfet prononçant la nullité de la première délibération, put refuser d'annuler la seconde (C. E. 7 août 1906, Ferré, S. 1909.3.16).

Avant d'en terminer avec les caractères de cette nullité, remarquons qu'elle n'est pas une création jurisprudentielle mais qu'au contraire, elle fut reconnue par la loi à tout contribuable rentrant dans les cas prévus. En outre, cette nullité est essentiellement relative. L'irrégularité qui entache la délibération peut être couverte par le silence gardé par les administrés et l'administration pendant le délai de recours. En outre, l'annulation n'est prononcée que s'il ressort des circonstances que le vote du conseiller ou des conseillers intéressés a eu sur la résolution une influence décisive et contraire à l'intérêt de la commune. Ce point de vue a été exprimé par le rapporteur du Sénat dans la séance du 4 mars 1884. « Si l'intervention (des membres intéressés) ne s'est manifestée que dans des conditions où la volonté du Conseil Municipal a été absolument libre ou, si l'objet de la délibération est d'une clarté si évidente, l'intérêt de la commune si bien démontré qu'on ne peut pas douter en l'absence de celui qui n'aurait pas dû entrer dans la salle du Conseil, la délibération aurait été nécessairement prise dans les mêmes termes, on comprend que, dans ces conditions, le préfet ait la faculté d'annuler ou de ne pas annuler. La loi s'en réfère à l'appréciation de l'autorité compétente ».

Le Conseil d'Etat, le 30 mai 1884 a propos de l'affaire Larcher, le 28 juin 1889 a propos de l'affaire Loppin de Gimeaux en a ainsi jugé.

Notons, en outre, que cette annulation peut n'être que partielle.

2° Quelles sont les décisions susceptibles d'être annulées ?

Le budget entaché de nullité peut être annulé ; mais doit-on aller plus loin et admettre que toutes les décisions engageant les finances municipales sont soumises aux mêmes règles ? Il n'y a aucune raison de faire une distinction, toutes les délibérations, aussi bien celles qui sont soumises à l'approbation du préfet que celles qui n'y sont pas soumises, peuvent être annulées si elles sont entachées d'une cause d'annulabilité (Conseil d'Etat 24 mars 1899, affaire Petit).

3° Dans quels cas les conseillers doivent-ils être considérés comme intéressés à la délibération ?

Seule l'étude d'un certain nombre de cas d'espèces peut nous permettre de nous faire une opinion. Une décision ministérielle du 2 février 1870 prévoit que le conseiller qui figure au nombre des propriétaires dont les terrains doivent être atteints par les travaux de voirie projetés, est considéré comme intéressé à l'affaire. Tandis qu'une autre décision ministérielle en date du 22 juin 1879, admet une solution semblable en ce qui concerne les propriétaires conseillers municipaux dont les maisons sont atteintes par le plan général d'alignement sur lequel le Conseil Municipal délibère. Même opinion en ce qui concerne les détenteurs de biens communaux, si il s'agit d'une vente à leur profit (décision ministérielle du 13 juillet 1868).

Le conseiller qui a pris part à la délibération par laquelle le Conseil a divisé le territoire en cantonnements pour l'exercice de la vaine pâture, alors que le conseiller est lui-même titu-

laire d'un cantonnement fut considéré par le Conseil d'Etat, le 16 décembre 1887 intéressé personnellement à l'affaire.

Même solution quand un conseiller loue une salle de mairie à la commune, si il s'agit de fixer pour l'avenir le lieu des séances du Conseil.

Les conseillers municipaux reconnus comptables occultes des deniers communaux ne peuvent participer à la délibération du Conseil municipal par laquelle celui-ci donne son avis sur l'admission ou le rejet des dépenses, telle fut du moins, le point de vue exposé dans une décision ministérielle du 3 octobre 1883.

Le conseiller qui a coopéré, comme expert d'un des propriétaires, ne saurait, lorsque le Conseil est appelé à fixer l'indemnité due à ce propriétaire pour cession de terrain, participer à la délibération. (Décision ministérielle du 29 mai 1866.)

Les conseillers municipaux, actionnaires d'une société concessionnaire du service des eaux, ne pourraient participer aux délibérations concernant ce service. (C. E. 24 mars 1899 ; affaire Petit.)

Il en va de même en ce qui concerne les conseillers municipaux directeurs ou actionnaires d'une compagnie de chemins de fer qui sollicite, pour l'établissement d'une ligne d'intérêt local, la garantie financière de la commune. Ainsi, en fut-il jugé par le Conseil d'Etat, le 11 novembre 1892, affaire Saint-Denis de la Réunion, (*Revue Générale d'Administration* de 1892, tome II, page 434).

Fut encore déclaré intéressé comme mandataire, le maire qui était gendre de la personne qui faisait les offres d'achat d'un ancien presbytère et qui avait présidé la délibération et rédigé le procès-verbal. La commune de Sainte-Marie-du-Mont avait, en effet, décidé de vendre le presbytère à une dame Falaize, mais le gendre de ladite dame, le sieur Legoupils, avait

présidé la délibération en tant que maire et rédigé le procès-verbal aux lieu et place du secrétaire élu par le Conseil. La commune, les sieurs Lesénéchal et consorts, demandent la rescision de la vente consentie au profit de la dame Falaize. Le tribunal considère qu'il faut apprécier préjudiciellement la validité des divers actes administratifs qui ont précédé la vente. L'affaire est portée devant le ministre de l'Intérieur qui, le 27 novembre 1872, rejette la demande en nullité de la délibération du conseil municipal de la commune de Sainte-Marie-du-Mont.

L'affaire vient devant le Conseil d'Etat qui, sans statuer sur tous les moyens invoqués par les requérants : « considère qu'aux termes de l'article 21 de la loi du 5 mai 1885, les membres du conseil municipal ne peuvent prendre part aux délibérations relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt soit en leur nom personnel, soit comme mandataire. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Legoupils qui, tant en son nom personnel comme mari de la fille unique et présomptive héritière de la dame Falaize que, comme mandataire et se portant fort pour sa belle-mère, était intéressé à ce que la vente du presbytère fût consentie par la commune, a présidé la délibération par laquelle les offres d'acquisition de la dame Falaize ont été acceptés par le Conseil municipal, que dans ces circonstances, c'est à tort que le ministre de l'Intérieur a refusé d'annuler ladite délibération pour violation de l'article précité de la loi du 5 mai 1885 ».

Il fut admis, de même, que l'exécuteur testamentaire d'un donateur qui avait gratifié la commune d'un legs pour la fondation d'une école doit s'abstenir de prendre part à la délibération par laquelle le Conseil municipal fait choix du local pour y installer l'école. Il en fut jugé ainsi par le Conseil d'Etat, le 25 novembre 1887. Le sieur Giéra, exécuteur testa-

mentaire de Goujon, demandait à la Cour suprême d'annuler un arrêté du 23 juillet 1885 par lequel le préfet de Vaucluse avait annulé une délibération du Conseil municipal de ladite commune en date du 12 juin 1885. Cette décision du Conseil municipal poursuivait deux buts. En premier lieu, la réinstallation de l'école libre fondée par Goujon dans le bâtiment où se trouvait la mairie et l'école publique. En second lieu, la translation dans le local de Saint-Join, de l'école publique à la place de l'école Goujon.

Le Conseil d'Etat a admis que Giéra, étant l'exécuteur testamentaire de Goujon, était intéressé à l'affaire. Il avait cependant pris part à la délibération par laquelle le Conseil municipal de Châteauneuf-de-Gadagne a statué sur le local à affecter à l'école libre fondée par Goujon. Cette délibération pouvait donc, à juste titre, être annulée par le préfet.

Par contre, les parents ne peuvent être exclus des délibérations dans lesquelles leurs parents ont intérêt. L'intérêt rural, l'intérêt de famille ne saurait suffire à les exclure. Le Conseil d'Etat en a jugé ainsi le 27 juin 1884, dans l'affaire Senet. La commune de Fontenouilles avait décidé de transférer le cimetière. Celui-ci allait se trouver très près de la propriété du sieur Senet. Ce dernier, mécontent, demanda au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté préfectoral en date du 16 mars 1883 qui autorisait le transfert. Il prétendait que la délibération du Conseil municipal était entachée de nullité parce qu'elle avait été prise avec le concours de plusieurs conseillers parents et alliés.

Le Conseil d'Etat a rejeté la demande, car entre autres, il n'est pas établi que ces conseillers avaient un intérêt personnel dans l'affaire soit par eux-mêmes, soit comme mandataires.

N'est pas considéré comme ayant un intérêt personnel le conseiller qui dans l'intérêt de la commune aurait acheté un immeuble sur l'emplacement duquel la commune désirait

bâtir un édifice communal. (Conseil d'Etat 7 mai 1867 — commune de Saint-Jean-d'Angély).

Les employés à gage d'une compagnie intéressés, conseillers municipaux, peuvent valablement prendre part aux délibérations du Conseil municipal relatives à ladite société. Le 14 novembre 1877 la commune d'Aigues-Mortes avait vendu l'étang du Repausset à la Compagnie des Salins du Midi. Les sieurs Margaillan, Girard, Rivas avaient pris part à la délibération du Conseil municipal, or, l'un était caissier et les autres, journaliers au service de la Compagnie des Salins.

Est-ce que leur participation pouvait justifier l'annulation de la vente?

Le Conseil d'Etat, auquel le débat fut soumis, reconnut en premier lieu, qu'aux termes de l'article 21 de la loi du 5 mai 1855 les membres d'un Conseil municipal, ne peuvent prendre part aux délibérations dans lesquelles ils ont un intérêt personnel, si ils agissent en tant que mandataires. Mais le tribunal remarqua que les sieurs Rivas, Margaillan et Girard n'étaient pas mandataires de la Société et que, d'autre part, leur qualité d'employé ou d'ouvrier ne permettait pas de supposer qu'ils pussent avoir un intérêt personnel quelconque à la vente de l'étang. Le Conseil d'Etat conclut donc que leur présence n'a pu porter atteinte à la régularité des délibérations. Les administrateurs d'une Caisse d'Epargne, conseillers municipaux, peuvent délibérer valablement sur la subvention à allouer à la caisse, sur l'aliénation d'un terrain destiné à construire les bureaux de la caisse, sur les modifications à apporter aux statuts de la caisse. La ville de Montdidier (Somme), avait cédé une partie du square Parmentier à la Caisse d'Epargne moyennant une somme de 270.000 francs. Plusieurs conseillers, 12 sur 23, faisaient partie du Conseil d'administration de la Caisse d'Epargne et le maire en était membre de droit.

Parmi les 19 conseillers qui avaient délibéré, 11 étaient membres du Conseil d'administration de la Caisse et agissaient comme mandataires. Le sieur Bertrand demanda au préfet d'annuler la délibération du Conseil municipal de Montdidier. Le préfet refusa. L'affaire fut soumise au Conseil d'Etat.

Celui-ci, après examen de l'affaire, décida « que les membres du Conseil de Direction d'une Caisse d'Epargne ne sont pas mandataires dans le sens de l'article 64 de la loi du 5 avril 1884 et, qu'ainsi, la délibération a été prise régulièrement et, que c'est à bon droit que le préfet de la Somme a refusé de prononcer l'annulation ». Les conseillers actionnaires de droits de chasse dans les bois communaux, peuvent valablement délibérer sur une demande en location de ladite chasse. (Conseil d'Etat 5 juillet 1895 — Beaumotte-les-Montbozon). L'architecte, conseiller municipal, qui vient d'être chargé de la construction de la maison d'école a pu participer à la délibération si, au moment de cette délibération, il n'avait aucun intérêt personnel en jeu (Conseil d'Etat 25 avril 1868 — affaire Panrier).

Les conseillers, victimes de faits de pillage par l'ennemi, peuvent prendre part au vote de l'emprunt destiné à les indemniser. Il en fut jugé ainsi le 30 mai 1884 à propos de l'affaire Larchex. Le sieur Larchex et autres, demandaient au Conseil d'Etat l'annulation de deux arrêtés des 26 novembre 1881 par lesquels le Conseil de Préfecture de la Meuse avait rejeté leur demande en décharge de centimes additionnels extraordinaires auxquels ils ont été imposés pour les années 1879-1880-1881 sur le rôle de la commune de Saint-Joire et qui ont pour but de subvenir aux paiements d'indemnités dues aux habitants qui avaient subi des dommages pendant la guerre de 1870 et pour assurer le traitement du garde-champêtre.

Les requérants invoquaient différents moyens et, entre autres, que les délibérations qui ont posé le principe de la dette ou celles qui ont prévu les moyens de l'acquitter, sont nulles parce que plusieurs conseillers municipaux étaient intéressés au débat auquel ils prirent part.

Le Conseil d'Etat, après examen, a tranché la question en ce sens « considérant que le Conseil municipal de la commune de Saint-Joire en décidant que des indemnités seraient payées aux victimes de guerre, a statué sur une question intéressant l'ensemble des habitants de la commune que, du reste, les requérants ne justifient pas qu'un ou plusieurs des membres ayant pris part à la délibération ait eu un intérêt spécial distinct de celui de la généralité des habitants... Rejet. »

Même, il a été jugé que les conseillers pères de famille, qui envoient leurs enfants à une école libre ont pu prendre part à une délibération allouant une subvention à un instituteur qui la dirigeait. La commune de Saint-Saturnin-les-Apt avait voté une subvention à l'instituteur et à l'institutrice de l'école libre. Le préfet avait annulé cette délibération. Le Conseil municipal introduit un recours devant le Conseil d'Etat.

Trois questions se posaient :

— La délibération a-t-elle été prise avec participation des membres intéressés à l'affaire?

Le Conseil municipal peut-il légalement voter des subventions en faveur de l'enseignement libre, en cas de réponse affirmative, le budget communal était-il dans les conditions prévues pour que le préfet pût, sans excès de pouvoir, modifier les dépenses inscrites ?

Une seule question nous intéresse ici : la première.

Il a été décidé, à ce propos, que les pères de famille, conseillers municipaux, n'avaient pas un intérêt direct, personnel,

distinct de celui de la majorité. Ils n'ont qu'un intérêt indirect qui ne saurait suffire pour justifier l'annulation.

Le Conseil d'Etat considère comme n'ayant pas un intérêt suffisant, le propriétaire, le fermier cultivant une parcelle de terrain atteinte par le classement d'un chemin vicinal (1^{er} juin 1877 - Bergeron de Charon) ou, voisine de ce chemin. Le Conseil d'Etat eut à envisager ce dernier cas le 18 juillet 1884.

Le 21 août 1882, la commission départementale du département du Lot avait approuvé et déclaré d'utilité publique les travaux d'élargissement du chemin vicinal n° 18 dans la commune d'Albas.

Le sieur Guiches s'estimant lésé demanda au Conseil d'Etat l'annulation de cette décision. Il invoquait ici deux raisons dont l'une seulement nous intéresse, à savoir : que le maire avait pris part à la délibération et qu'il était personnellement intéressé à l'affaire. Le Conseil d'Etat a jugé que : « Bien qu'aux termes de l'article 21 de la loi du 5 mai 1885 les membres du Conseil municipal ne sont pas habilités à prendre part aux décisions relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt personnel ou en tant que mandataires, il ne saurait en être ainsi dans le cas présent car, le maire de la Commune d'Albas n'avait pas un intérêt personnel dans le sens de la loi de 1855. La délibération est donc régulière. »

Les propriétaires de terrains voisins d'un champ de foire qui n'est que projeté, peuvent prendre part aux délibérations du Conseil municipal qui en décideront car, si les propriétaires conseillers retirent un avantage il ne saurait s'agir, ici, d'un intérêt spécial. Cet avantage profitera dans les mêmes conditions à tous les habitants du quartier. Comme il faut encore que l'intérêt soit un intérêt de lucre, le conseiller qui fait un don purement gratuit à la commune peut, évidem-

ment, prendre part à la délibération relative à l'acceptation de ce don. (Décision ministérielle du 13 avril 1877.)

Il en va de même du conseiller qui offrirait un prêt sans intérêt à la commune pour la construction d'une école. (Décision ministérielle du 24 novembre 1868) ou qui promettrait une souscription pour l'ouverture d'un chemin qui longe sa propriété. Telle fut, du moins, l'opinion du Conseil d'Etat le 6 juillet 1888, à propos de l'affaire Breuillaud.

Le Conseil municipal d'Arnac-la-Poste, par une délibération du 8 août 1888, avait fixé le tracé du chemin qui relie Arnac-la-Poste à la Croix-de-Soupe. Deux conseillers municipaux, Prieur et Auneveux, avaient pris part à la délibération et, étaient, en outre, propriétaires de parcelles traversées ou longées par le tracé adopté et souscripteurs en faveur de ce tracé. Des mécontents protestent. Le préfet saisi de la question refuse d'annuler. L'affaire est portée devant le Conseil d'Etat, qui juge que : « ... Il résulte que les sieurs Prieur et Auneveux n'avaient pas dans l'affaire un intérêt suffisant pour qu'il y ait lieu d'annuler la délibération du Conseil municipal d'Arnac-la-Poste du 8 août 1886. En outre, l'intérêt que peut avoir un conseiller à titre de contribuable à l'adoption ou au rejet de telle ou telle mesure mise en délibération n'est pas un intérêt personnel dans le sens de l'article 64 et par conséquent ne saurait justifier l'annulation. »

Celui qui est intéressé personnellement ne doit ni voter, ni prendre aucune part à la délibération. Le maire personnellement intéressé ne pourrait présenter le rapport sur l'affaire, ni discuter les objections qu'on opposerait au projet. (Conseil d'Etat : 11 juillet 1873 - Doyet.) Sa présence même pourrait être de nature à gêner ses collègues, il devra donc s'abstenir de paraître à la séance. (Décision ministérielle du 7 avril 1883.)

CHAPITRE III

Nullité du budget.

1° Historique.

Le budget communal peut encore, comme tout acte juridique, être nul de plein droit.

L'article 65 de la loi du 5 avril 1884 modifiée par le décret du 5 novembre 1926 prévoyait déjà qu'en cas de délibération, nulle de droit pour incompétence, violation de la loi, la nullité ne pouvait être provoquée que par les partis intéressés.

Mais il est à noter que le texte de la loi ne parle pas des contribuables. Ils n'étaient ni par la loi, ni par la jurisprudence, considérés comme ayant un intérêt suffisant pour justifier une action. On pourrait citer nombre de cas où le Conseil d'Etat a refusé de prendre en considération la demande de contribuables. Ainsi le 22 janvier 1886 (S. 87-3-45) à propos d'une certaine affaire Castex, le Conseil d'Etat décide qu'il ne suffit pas d'être contribuable dans une commune pour attaquer la délibération qui nomme le maire. Le 26 novembre 1880, lors de l'affaire Anvin de Hardenthurn d'Hautefeuille, le Conseil d'Etat dit expressément : « Considérant que les requérants ne justifient d'aucun intérêt direct et personnel qui puisse leur donner qualité pour déférer les délibérations et arrêtés ci-dessus visés au Conseil d'Etat par l'application des lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872. »

Il s'agissait en l'espèce d'un contribuable qui déférait au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir, un arrêté préfectoral

approuvant une délibération du Conseil municipal qui accordait un crédit pour la célébration du centenaire de Voltaire.

Le 8 mars 1889, une décision analogue est rendue. Le sieur Védier demandait à la Cour suprême d'annuler un arrêté du 20 mars 1885, par lequel le Préfet de la Charente rejetait ses réclamations contre diverses délibérations du Conseil municipal d'Angoulême relatives à la construction d'un marché couvert.

Le sieur Védier agissait en tant que contribuable aussi, le Conseil d'Etat a-t-il rejeté sa demande en se fondant sur le fait que le requérant ne justifiait d'aucun intérêt direct et personnel qui put lui donner qualité pour solliciter du Préfet de la Charente la nullité des décisions incriminées.

Le 10 février 1893 le Conseil d'Etat maintenait sa position à propos de l'affaire Bied-Charreton. Un contribuable agissant en cette seule qualité avait sollicité du Conseil d'Etat l'annulation pour excès de pouvoir de délibérations du Conseil municipal portant allocation de subvention à des établissements libres d'enseignement primaire. Le Conseil d'Etat décida que ce contribuable pouvait seulement se pourvoir devant le Conseil de préfecture pour obtenir réduction de ses contributions à raison des charges nouvelles qui lui incombent à la suite de ces subventions. Le 10 mars 1893, le Conseil d'Etat rejette le pourvoi du sieur Poisson, contribuable de la ville de Paris qui, en cette qualité, protestait contre le décret qui réglait le budget de la ville de Paris et maintenait l'indemnité alors illégale, que s'allouaient les conseillers municipaux. (S. 1894. 3.129, note d'Hauriou).

De même, le 4 février 1898 le sieur Debrottonne voyait rejeté sa requête en annulation pour excès de pouvoir. Il sollicitait du Conseil d'Etat l'annulation de deux arrêtés des 12 et 26 décembre 1896 par lesquels le préfet de l'Aisne avait refusé

d'annuler les délibérations de la commune de Logny-les-Aubenton des 10, 21, 23 août, 25 et 29 octobre 1896. Le Conseil d'Etat a fondé sa décision de rejet sur le fait que le sieur Debrotonne agissait en tant que contribuable et, qu'ainsi, il ne pouvait justifier d'aucun intérêt direct et personnel lui permettant de demander au préfet de l'Aisne la nullité des décisions incriminées. La jurisprudence semblait donc nettement établie : « Il fallait pour demander la nullité d'un acte administratif et, dans le cas présent, du budget, justifier d'un intérêt direct et personnel, les contribuables étaient considérés comme ne rentrant pas dans cette catégorie. »

Mais brusquement, en 1901, un revirement allait se produire.

Il y avait, en 1896, trois médecins dans la Commune d'Olimeto (Corse). Deux d'entre eux, MM. Canozzi et Ballisoni étaient officiers de santé, le troisième était le docteur Pianelli chargé du service de l'Assistance Médicale Gratuite.

Le docteur Pianelli quitte la commune. Immédiatement MM. Canozzi et Ballisoni demandent à lui succéder dans ses fonctions de médecins de l'Assistance Médicale Gratuite.

Le 4 novembre 1897, sur proposition du maire, le Conseil municipal décide d'allouer un traitement de 2.000 francs au médecin qui s'établira dans la commune à charge pour lui de « traiter, assister, et soigner tous les administrés de la commune, indigents, pauvres et riches indistinctement et ce, sans qu'il ait le droit de percevoir ni émolument ni honoraire à un titre quelconque. »

Aussitôt, le budget passe de 161 francs à 2.000 francs, le précédent médecin étant payé à chaque visite faite. 60 contribuables dont M. Casanova et MM. Canozzi et Ballisoni demandent alors au préfet de refuser d'approuver cette décision car, disent-ils, tous les habitants vont supporter les frais

d'indemnité du nouveau médecin alors même qu'ils ne recevront pas ses soins ; d'autre part, la liberté des indigents, quant au choix de leur médecin, va disparaître et, ils remarquaient, en outre, qu'il faudrait bientôt voter de nouveaux centimes additionnels pour équilibrer le budget.

Le préfet ne tint pas compte de ces observations et adopta la délibération du Conseil municipal par un arrêté du 15 novembre 1897.

Quelque temps plus tard un arrêté de l'adjoint de la Commune d'Olmeto nommait un nouveau médecin : Celui-ci n'était autre que le frère du maire, M. Jean-Baptiste Poli.

Les contribuables forment un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre la délibération du Conseil municipal et, contre l'arrêté d'approbation du préfet.

Le ministre, à qui l'affaire est d'abord soumise, se prononce pour la recevabilité du pourvoi, au moins en ce qui concerne MM. Canozzi et Ballisoni, car l'un et l'autre vont perdre une partie de leur clientèle à la suite de la décision du Conseil municipal et, par conséquent, subissent un préjudice certain. Mais quant au fond, le ministre rejeta la demande. Il pense, en effet, que si la loi du 15 juillet 1903 rend l'Assistance Médicale Gratuite obligatoire il ne s'ensuit pas qu'une municipalité puisse allouer un traitement à un médecin à condition que ce dernier s'engage à soigner tous les habitants indigents ou non.

L'affaire fut portée devant le Conseil d'Etat qui décide recevable et fondé le recours des contribuables d'Olmeto agissant en tant que contribuables. Il a rendu le 29 mars 1901 l'arrêt suivant : « Vu la requête présentée par les sieurs Casanova, Canozzi, tendant à ce qu'il plaise au Conseil d'annuler :

« 1° Une délibération en date du 4 novembre 1897 par laquelle le Conseil municipal a voté un crédit de 2.000 francs

pour le traitement d'un médecin devant donner gratuitement ses soins à tous les habitants de la commune, pauvres et riches, indistinctement.

« 2° Un arrêté du préfet de la Corse du 15 novembre suivant, refusant de déclarer la nullité de la délibération précitée et approuvant l'ouverture du crédit ci-dessus au budget de la commune. Ce faire attendu que, la délibération attaquée dont le résultat sera de porter de 161 francs par an à 2.000 francs les frais de l'Assistance Médicale Gratuite n'a eu d'autre but que de créer un emploi inutile au profit d'un protégé de la municipalité, qu'elle a porté atteinte au droit acquis et à la liberté des citoyens en les obligeant à contribuer au traitement du médecin municipal alors même, qu'ils refuseraient de recourir à ses soins et en enlevant aux malades pauvres le droit de choisir un médecin, qu'elle n'était pas légitimée par la nécessité d'assumer l'exécution de la loi du 15 juillet 1893, qu'en effet, les deux médecins exerçant dans la commune ont pris l'engagement formel d'assurer gratuitement le service des pauvres, indigents, régulièrement désignés, que la loi du 15 juillet 1893 ayant indiqué dans quelles conditions devaient être réparties les dépenses de l'Assistance Médicale Gratuite entre l'Etat, le département, les communes, le Conseil municipal n'avait pu valablement décider que les traitements des médecins de service de l'assistance seraient supportés uniquement par la commune, que cette dépense ayant un caractère facultatif, les centimes additionnels sur le produit desquels elle devait être imputée ne pouvaient être autorisée par le préfet et qu'un décret était nécessaire ; Vu les observations du ministère de l'Intérieur tendant au rejet de la requête par les motifs que si la loi du 15 juillet 1893 a rendu obligatoire pour les communes l'Assistance Médicale Gratuite pour les individus dénués de ressources, elle ne s'oppose pas à ce qu'une

commune accorde à un médecin, afin de l'amener à résider dans la localité, une allocation fixe à charge pour lui de soigner tous les habitants sans distinction, qu'ils soient riches ou pauvres, que d'autre part la délibération municipale du 4 novembre 1897 ne porte note d'aucune imposition et que l'approbation préfectorale concerne uniquement l'ouverture du crédit de 2.000 francs, que c'est donc à tort qu'à ce point de vue, les actes attaqués sont critiqués par les requérants, que si la commune était amenée à voter une imposition pour faire face à la dépense, cette imposition ne pourrait effectivement, être établie qu'en vertu d'un décret et, que si elle était perçue dans des conditions irrégulières, les contribuables pourraient alors, mais alors seulement, demander la décharge des centimes additionnels indûment imposés par les lois des 5 avril 1884 et 15 juillet 1893 ».

Sur la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt des requérants autre que le sieur Canozzi, médecin d'Olmeto « considérant que la décision attaquée a pour effet l'inscription d'une dépense au budget de la Commune d'Olmeto, *que les requérants contribuables dans cette commune ont intérêt en cette qualité à faire déclarer cette délibération nulle de droit et qu'ils sont ainsi intéressés dans le sens de l'article 65 de la loi susvisée du 5 avril 1884.*

« *Au fond* : Considérant que la délibération attaquée n'a pas été prise en vue d'organiser l'Assistance Médicale Gratuite des indigents conformément à la loi du 15 juillet 1893 que, si les Conseil municipaux peuvent dans des circonstances exceptionnelles intervenir pour procurer des soins médicaux aux habitants qui en sont privés, il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à Olmeto où exerçaient deux médecins, qu'il suit de là que le Conseil municipal de ladite commune, est sorti de ses attributions en

allouant par la délibération attaquée un traitement annuel de 2.000 francs à un médecin communal chargé de soigner indistinctement les habitants pauvres ou riches gratuitement et que c'est à tort que le préfet a approuvé cette délibération... La délibération est déclarée nulle de droit et par voie de conséquence l'arrêté du préfet de la Corse du 15 novembre 1897 est annulé. »

Ainsi l'arrêt Casanova annule la décision du Conseil municipal d'Olmeto quant au fond. Quant à la forme le Conseil d'Etat distingua deux aspects de la question. Seule la voie de recours fondée sur le défaut d'intérêt des contribuables nous intéresse ici.

C'était la première fois que la jurisprudence reconnaissait que ceux qui dans une commune subviennent aux besoins communs peuvent avoir intérêt à ce que les finances locales soient bien gérées. Depuis, cette jurisprudence fut constamment suivie. On pouvait citer comme second exemple la décision rendue le 18 mars 1904 à propos de l'affaire Callier Becarrud et Fabre (S. 1906.3.87). Il fut, dans ce cas, admis implicitement que les contribuables de la commune ont intérêt, en cette qualité, à faire déclarer nulle de droit la délibération du Conseil municipal qui a voté l'acquisition d'un immeuble.

Un arrêt du 4 janvier 1929 constitue une autre illustration. Le sieur Cuvilliez, directeur du journal *le Télégramme*, demandait, en tant que contribuable, au Conseil d'Etat, d'annuler pour excès de pouvoir un arrêté du 25 février 1926 par lequel le Préfet du département de la Haute-Garonne refusait de déclarer nulle de droit une délibération du Conseil municipal de Toulouse. Selon lui, il y avait eu violation de l'article 74 de la loi du 5 avril 1884 puisque une indemnité fixe et mensuelle avait été accordée au maire et aux conseillers, malgré

que la loi de 1884 ne prévoit que le remboursement des frais pour mandats spéciaux et une indemnité au maire pour frais de représentation. Le Conseil d'Etat a admis que les contribuables avaient compétence pour critiquer la décision de la municipalité et annuler l'arrêt du préfet du refusait l'annulation.

2° Critique.

Cette nouvelle orientation de la jurisprudence ne peut-elle pas cependant être critiquée ? Le contribuable a-t-il réellement un intérêt direct et personnel qui puisse justifier son intervention ? Si l'on examine les textes on s'aperçoit que la loi parle de parties intéressées or, quel intérêt est plus direct, plus personnel, que l'intérêt pécuniaire ? Dans ce cas, ne risque-t-on pas de créer une action populaire, qui serait accordée à tous, sans exception, d'encombrer les tribunaux par des requêtes trop nombreuses et injustifiées ? Non, car, comme le remarque M. R. Léger dans une note parue dans la *Revue Générale d'Administration* de 1901 (tome III, page 166), tout habitant de la commune n'est pas contribuable au regard de la contribution directe, sans parler des femmes et des enfants, les indigents et la population flottante sont habitants sans être contribuables, mais surtout, si cet intérêt est commun à la collectivité, en ce sens que la contribution est votée par tous sans distinctions nominales, il se subdivise matériellement entre tous, la dépense illégale n'est pas semblable à une mesure de police sous les coups de laquelle les citoyens se trouvent normalement, pour ainsi parler, et de façon indivise, elle a sa conséquence précise et particulière, individuelle par la quotité pour chacun des contribuables. » Ainsi le contribuable justifie bien d'un intérêt suffisamment précis pour introduire une action.

On a pu opposer à cette thèse l'existence d'un recours parallèle qui permettrait au contribuable d'obtenir la même satisfaction et rendrait inutile cette voie de recours.

Si il est vrai que le contribuable peut critiquer l'acte qui engage les finances devant le juge de l'impôt, les moyens invoqués, les résultats obtenus, ne sont cependant pas identiques.

Le contribuable qui invoque la nullité de l'acte qui engage les finances locales n'a pas à invoquer la violation d'une loi ou d'un règlement. Il lui suffit de se fonder sur ce que la délibération est contraire à la bonne gestion des intérêts de la commune (Conseil d'Etat 18 mars 1904 affaire Callier-Beccarud-Fabre. S. 1906.3,87). D'autre part, les deux voies de recours ne sont pas parallèles en ce sens que les résultats obtenus ne sont pas identiques.

Dans le premier cas le contribuable obtient réduction de sa cote personnelle, mais l'acte subsiste, et produira ses effets à l'égard de tous. Chaque plaignant doit adresser une demande en réduction de cote au tribunal compétent et, la décision n'aura qu'un effet individuel. Au contraire, le jugement qui prononcera l'annulation de l'acte incriminé produira un effet *erga omnes*.

Donc, les deux critiques, l'une fondée sur les défauts d'intérêt du requérant, l'autre sur l'existence d'un recours parallèle sont également superficielles.

3° *Quel est le champ d'application de cette voie de recours ?*

A l'origine, il n'était possible d'obtenir que la nullité de la délibération ayant pour objet l'inscription d'une dépense au budget. Cependant, comme le remarque judicieusement M. Chabannon dans sa thèse, cette limitation ne devait pas être entendue d'une façon stricte. « ... Si le contrôle ne pouvait s'exercer que sur des inscriptions de dépenses au budget,

il serait insuffisant. Le mode d'emploi d'une dépense ancienne et d'un crédit déjà voté, les modifications apportées à un service communal déjà organisé et auquel une dotation déjà importante a permis de fonctionner utilement, la conclusion d'un marché de fournitures avec délais échelonnés et lointains de paiement, voilà autant de points où le contribuable est intéressé, autant de cas où une dépense peut être illégale. »

Depuis lors, le contrôle fut étendu. Il fut admis que des actes de tutelle administrative concernant la gestion du patrimoine communal peuvent être déclarées nulles à la demande des contribuables. Ainsi le Conseil d'Etat, le 29 décembre 1905 à propos de l'affaire Petit annulait, à la demande d'un contribuable, une transaction irrégulièrement approuvée alors que cet acte engageait les finances locales. Voyons ce cas.

Petit, demeurant à Amélie-les-Bains, était contribuable de cette commune. Il formait un recours pour excès de pouvoir contre deux décisions du Préfet des Pyrénées-Orientales. Le premier de ces arrêtés avait été pris le 1^{er} mars 1901 pour approuver une délibération du 31 janvier 1901 par laquelle le Conseil municipal d'Amélie-les-Bains adoptait un projet de transaction entre la commune et la Société Perreire.

Un deuxième arrêté préfectoral, pris le 22 août 1901, approuvait l'acte de transaction signé le 31 janvier 1901 par le maire d'Amélie-les-Bains et le représentant de la Société Perreire. Le contribuable Petit protestait et demandait l'annulation des actes de tutelle. Le ministre de l'Intérieur saisi de la requête soutint que le recours n'était pas recevable. L'affaire vint au Conseil d'Etat. Le Tribunal décida « que le ministre de l'Intérieur n'était pas fondé à soutenir que M. Petit, contribuable de la Commune d'Amélie-les-Bains, était sans qualité pour présenter une requête tendant à faire juger qu'une transaction votée par le Conseil municipal de cette commune avait été

irrégulièrement approuvée... Il y avait lieu d'examiner le recours.

D'autre part, après examen des moyens invoqués par le sieur Petit, le Tribunal considéra que sa requête était fondée et il prononça l'annulation des arrêts du préfet « considérant qu'aux termes des dispositions combinées des articles 68 et 69 (§ 2) de la loi du 5 avril 1884, les délibérations des Conseils municipaux doivent être approuvées par le préfet en Conseil de préfecture, qu'il résulte de l'instruction que les arrêtés attaqués* ont été pris par le préfet seul, que dès lors, le requérant est fondé à en demander l'annulation, décide : que les arrêtés du département des Pyrénées-Orientales des 1^{er} mars et 22 août 1901 sont annulés ».

Cette jurisprudence fut cependant lente à s'élaborer.

A l'origine on admettait que lorsqu'un bail avait été approuvé par une autorité de tutelle il devenait impossible d'introduire un recours devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. Il y a, considérait-on, un recours devant le tribunal civil en raison de l'irrégularité de l'acte. Cette action excluait tout recours visant l'annulation de l'acte d'approbation.

En fait, si l'acte incriminé était un bail, les plaignants employaient un subterfuge. Lorsque la partie intéressée attaquait devant le tribunal civil le contrat de bail pour vice du consentement, le juge civil n'appréciait pas la validité de l'acte de tutelle. Pendant que le procès était en cours, une démarche en appréciation de la validité de la décision de l'autorité de tutelle était formée devant le Conseil d'Etat (exemple: Fabrique de Marans, 19 décembre 1879). Le Conseil d'Etat annulait la décision incriminée et, l'on reprenait l'instance devant le tribunal civil pour tirer la conséquence du point

de vue de l'annulation du contrat. Mais ceci n'était qu'un palliatif en matière de bail.

Les auteurs s'accordaient également à reconnaître qu'il était impossible d'introduire un recours visant à l'annulation de l'acte de tutelle. M. Laferrière écrivait à ce sujet : « ... Les décisions administratives ne peuvent plus être rapportées non seulement lorsqu'elles ont par elles-mêmes créé des droits, mais encore lorsqu'elles se sont bornées à autoriser ou à approuver des actes ou contrats d'où des droits sont résultés... L'irrévocabilité que l'acte de tutelle acquiert, dans ce dernier cas, s'impose non seulement à l'autorité qui a fait l'acte mais encore au supérieur hiérarchique de cette autorité ». D'ailleurs, le respect des droits acquis exigeait que l'on refuse ce recours. « ...L'irrévocabilité de l'acte de tutelle, continuait Laferrière, s'impose même, comme nous l'avons vu, au Conseil d'Etat statuant au contentieux lequel déclare non recevable les recours formés contre les actes de tutelle suivis d'exécution en se fondant sur le caractère définitif désormais acquis à ces actes au regard de l'autorité et de la juridiction administrative. »

Cette jurisprudence évolua et l'on commença par admettre que, dans tous les cas où les intéressés ne pouvaient justifier d'un recours parallèle, le recours pour excès de pouvoir serait ouvert contre l'acte de tutelle.

Le premier cas à relever se produisit à propos d'un marché de fournitures passé par adjudication par l'Administration des Travaux publics. L'opération d'adjudication doit, en effet, être approuvée par une décision de l'Administration supérieure. Depuis fort longtemps il est reconnu que le Conseil d'Etat peut être saisi par un recours pour excès de pouvoir des irrégularités qui entachent l'adjudication même approuvée. Mais le Conseil d'Etat demeure incompétent pour statuer au fond sur l'exécution du marché.

Les plaignants sont toujours des adjudicataires évincés car l'adjudicataire admis dispose de l'action du contrat. Ce droit d'action reconnu au tiers se justifie. Ce dernier n'a aucun autre moyen d'action et, les bénéficiaires de droits acquis n'auront pas à souffrir d'une éventuelle annulation. En effet, l'annulation des actes administratifs qui sont à la base d'un contrat ne présentant aucun inconvénient, les liens contractuels n'étant pas rompus de ce fait, demeurent engagés. Les parties contractantes pour être déliées de leurs obligations respectives devront s'adresser au juge du contrat qui prononcera la résiliation, on accordera une indemnité au demandeur.

L'annulation est donc toute platonique. Cependant elle permet au juge de dire le droit, d'indiquer les erreurs à éviter à l'avenir.

Cette jurisprudence fut souvent confirmée. Spécialement lors des affaires Martin, Petit, Camus.

Une hypothèse particulière demeure à envisager. Il se peut que l'acte soit entaché d'une cause de nullité et que l'autorité de tutelle ait néanmoins approuvée que le requérant qui introduit le recours pour excès de pouvoir soit, en outre, partie à l'opération de gestion et en retire des droits acquis, que va-t-il alors se passer ?

Au premier abord, il semble que la demande de nullité pour excès de pouvoir dirigée contre l'opération de tutelle, doive être rejetée puisque le plaignant a à sa disposition l'action née de l'opération de gestion qui lui permettra d'obtenir la résolution ou la résiliation de l'opération. Il est donc inutile de la faire bénéficier d'une seconde voie de recours. Le Conseil d'Etat n'a pas été de cet avis. Il a distingué d'une part la question de l'excès de pouvoir dans l'acte de tutelle et d'autre part la nullité de l'acte qui est approuvé. Ainsi le requérant

aura à sa disposition deux moyens pour obtenir la nullité d'une seule opération. Cette opinion semble être une opinion propre au tribunal administratif français, du moins si l'on considère les théories soutenues à ce sujet en Allemagne et en Italie. Les juristes en droit allemand et en droit italien admettent qu'il n'y a pas à distinguer deux phases dans l'acte soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle : c'est-à-dire l'acte d'une part, l'approbation qui lui est donnée de l'autre. Il s'agit, selon ces auteurs, d'une opération complexe « *Gesammt akt* », à *otto complessi* », justiciables d'une voie unique de nullité.

Après avoir admis que l'acte approuvé par l'autorité de tutelle pouvait encore faire l'objet d'un recours, la jurisprudence administrative alla plus loin. Elle décida que tous les actes concernant la gestion du patrimoine communal pouvaient être attaqués.

Est-ce à dire cependant que tous les actes administratifs qui engagent les finances indistinctement puissent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ?

Est-ce que par exemple l'acte qui établit un impôt direct, une taxe puisse faire l'objet d'un recours ?

Autrefois, le Conseil d'Etat considérait que l'acte établissant un impôt direct, une taxe ne pouvait être attaqué par un contribuable pour excès de pouvoir. Le Tribunal suprême affirma cette opinion en maintes circonstances : Le 30 novembre 1877, affaire de Séré, le 17 mai 1890 affaire Lafosse, le 29 juillet 1881 affaire Grenolat, le 9 mars 1883 affaire Broet, le 28 juin 1889 affaire Loppin de Gémeaux et, plus récemment, le 4 février 1916, lors de l'affaire Mathon. (Recueil des arrêts du C. E., 4 février 1916, page 72.) Une dame veuve Mathon était propriétaire dans la Commune de Charbonnières-les-Bains (Rhône). Mécontente de diverses décisions du Conseil municipal, elle décide de porter deux requêtes devant le

Conseil d'Etat afin d'obtenir l'annulation pour excès de pouvoir des décisions incriminées. L'une des requêtes visait à obtenir la déclaration de nullité d'un arrêté préfectoral qui approuvait une délibération du Conseil municipal de Charbonnières-les-Bains fixant les redevances annuelles imposées aux propriétaires qui déversaient dans l'égout municipal, la vidange de leur immeuble.

Le Conseil d'Etat, après examen des faits, décida que le pourvoi tendait à l'annulation d'une délibération du Conseil municipal qui imposait aux propriétaires le paiement d'une taxe, par conséquent, le Conseil de préfecture était seul compétent pour connaître de la question. Le Conseil d'Etat ne pouvait être saisi qu'en appel du Conseil de préfecture. Ainsi le Tribunal refusait d'annuler pour excès de pouvoir l'acte établissant une taxe.

Les auteurs étaient, à ce sujet, d'accord avec la jurisprudence. M. Laferrière dans son traité « *Jurisprudence administrative* » (2^e édition, page 258) dit expressément : « La jurisprudence décide que la compétence du juge de l'impôt est si absolue en cette matière qu'elle exclut celle du Conseil d'Etat statuant comme juge de l'excès de pouvoir, de telle sorte que tout recours directement formé devant lui contre les délibérations et décisions servant de base à l'impôt doit être déclaré non recevable. »

Les auteurs ajoutaient que le requérant peut encore solliciter une réduction de cote dans les cas où il s'agit de contributions directes taxes ou impôts.

Mais bientôt la jurisprudence administrative évoluait et le recours devenait possible. Le Conseil d'Etat, le 27 juin 1919 lors de l'affaire de Rontaix et autres, affirma cette nouvelle tendance.

Les contribuables de la commune de la Nouaille sollicitaient du préfet la déclaration de nullité d'une délibération du Conseil municipal établissant, à la charge de certaines sections de la commune, un impôt extraordinaire pour 30 ans. Le préfet refusait de se prononcer sur la légalité de cette décision. Certains se demandaient si le fait pour les requérants d'être en instance devant le Conseil de préfecture ne les privait pas du droit de solliciter du préfet l'annulation de l'acte d'établissement. En effet, d'une part les requérants sollicitaient une diminution de la cote à laquelle ils sont assujettis pour l'année en cours, et s'ils veulent continuer à bénéficier de cette réduction, ils devront chaque année renouveler leur réclamation dans les 3 mois de la publication du rôle. De l'autre, ils obtiendront l'annulation immédiate et totale d'un acte dont les conséquences doivent se prolonger pendant 30 ans.

Le Conseil d'Etat a conclu que le préfet avait refusé à tort de statuer sur le litige qui lui était soumis et, que les sieurs Rontaix et autres étaient fondés à demander l'annulation de la décision du préfet par laquelle celui-ci refusait de statuer et, qu'ils pouvaient introduire valablement un recours pour excès de pouvoir contre la décision précitée du Conseil municipal de la Nouaille.

Ainsi, la jurisprudence administrative admettait que les contribuables peuvent valablement introduire une action aux fins d'annulation pour excès de pouvoir d'un acte établissant un impôt ou une taxe.

Plus récemment, le 9 janvier 1931, à propos de l'affaire de la Rochefoucauld d'Estissac (S. 1931. III, 126) le Conseil d'Etat maintint son point de vue. Un recours fut admis devant le Conseil d'Etat pour annulation d'une délibération du Conseil municipal de Vitry-aux-Loges et de Nesploy. Cette délibéra-

tion établissait unilatéralement une taxe sur les chasses louées et une taxe sur les chasses gardées.

Le 1^{er} juillet 1932, nouvelle affirmation du même principe. La Société des Houillères de Rochebelle protestait contre la création de certaines taxes établies dans la ville d'Alès en remplacement des droits d'octroi. La question était, sans doute, susceptible d'être discutée devant le juge de l'impôt afin d'obtenir décharge mais le Conseil d'Etat jugea que ces demandes en décharge ne formaient pas un obstacle immédiat et total à la décision d'établissement de ces taxes et décidant de leur mise en recouvrement.

Enfin, même solution le 5 janvier 1934, à propos de l'affaire *Bodard* (S. 1934. III, 55). Le Conseil d'Etat a décidé que : « considérant que le sieur Bodard qui n'a pas demandé au préfet de l'Indre de déclarer par application de l'article 65 de la loi du 5 avril 1884 la nullité de ladite délibération n'est pas recevable à se pourvoir directement devant le Conseil d'Etat en annulation de cette délibération ». Le tribunal administratif reconnaît implicitement aux contribuables la possibilité d'intenter une action devant le Conseil d'Etat aux fins d'annulation pour excès de pouvoir d'une délibération établissant une contribution directe.

Doit-on généraliser et admettre semblable solution en matière d'impôt et de taxes indirectes ?

Dans ce domaine encore la jurisprudence a évolué. Elle commença par admettre que les délibérations établissant des taxes indirectes ne pouvaient faire l'objet d'une action en déclaration de nullité. La légalité des décisions élaborées ne pouvait qu'être contestée devant les tribunaux judiciaires juges de l'impôt. Le Conseil d'Etat eut l'occasion, le 23 juin 1924, d'aff-

firmer à nouveau cette thèse. Un Conseil municipal avait décidé de réviser le tarif des concessions d'eau. Il imposait, en outre, aux propriétaires une redevance pour le déversement des eaux pluviales et ménagères dans les égouts. Une demande en déclaration de nullité de la délibération du Conseil municipal fut adressée au préfet par un contribuable. Le tarif et la redevance étaient présumés être entachés d'illégalité.

L'affaire fut portée devant le Conseil d'Etat. Celui-ci décida que les questions soulevées se rapportaient au recouvrement de taxes que l'on peut classer comme contributions indirectes et, à l'interprétation de contrats relatifs à la vente de l'eau de source. Le tribunal concluait que l'autorité judiciaire était compétente pour connaître de ces questions et, qu'en conséquence, aucun recours n'était admis contre le principe même de l'imposition. Le Conseil d'Etat depuis, a modifié son point de vue et admet, maintenant, que ces délibérations peuvent faire l'objet d'une demande en déclaration de nullité et être discutées devant le juge de l'impôt. Cette jurisprudence se conçoit car, les résultats obtenus ne sont pas identiques suivant que le plaignant proteste contre la taxe qu'il doit acquitter ou contre son principe. La Chambre civile de la Cour de cassation adopta cette position le 28 avril 1926. (S. 1926.2.213.) Un sieur Alamichel avait introduit un pourvoi devant la Cour de cassation aux fins d'obtenir la cassation d'un jugement du Tribunal civil de Cusset en date du 5 décembre 1923, rendu au profit de la ville de Vichy.

La ville de Vichy avait imposé une taxe assimilée aux contributions indirectes, à tous ceux qui étaient amenés à séjourner dans la ville. Une exonération était prévue au profit des personnes qui résidaient temporairement dans la ville pour l'exercice de leur fonction exclusivement. Le sieur Alamichel, voyageur de commerce avait séjourné à Vichy du 25 au 28 juin

1923. Il avait été contraint d'acquitter la taxe, bien que sa résidence put être assimilable à une habitation permanente. Il introduisit donc, une action devant le tribunal de première instance. Le Tribunal de Cusset débouta le plaignant qui se pourvut alors en cassation. Sans doute, le recours n'était pas formé par un contribuable mais simplement par un intéressé, mais à cela près il faut retenir que la Cour de cassation, modifiant la jurisprudence antérieure, reconnaissait qu'un recours en annulation était possible en matière de contributions indirectes alors que précédemment il n'était pas admis.

Ainsi, cette création jurisprudentielle qui ne visait originellement que les délibérations ayant pour objet l'inscription d'une dépense au budget communal, fut étendue à des actes exécutés par l'autorité de tutelle et relatifs à la gestion de biens de la commune puis, à des délibérations établissant des impôts directs, des impôts indirects.

Il est à noter qu'*aucune fin de non-recevoir ne peut être opposé du fait que la délibération a été approuvée*. Le 16 février 1894, la Commune de Briulles-sur-Meuse qui était propriétaire d'un bois décida d'en distribuer les coupes aux habitants mais, en contrepartie, elle exigeait de ceux-ci le paiement d'une taxe, qui devait couvrir les frais. Si les bénéficiaires, pour ne pas payer la taxe, ne retiraient pas leurs portions, le bois coupé était vendu publiquement par l'Administration. Celle-ci après avoir prélevé le montant de la taxe sur le prix de vente, versait le reliquat aux affouagistes.

Le 3 juin 1888 le Conseil municipal décidait que pour l'année 1889, faute de paiement de la taxe avant la date de délivrance des affouages, les lots deviendraient la propriété de la commune et seraient vendus au profit de la caisse municipale.

Cette délibération du Conseil municipal reçut le 12 février 1889 l'approbation du Préfet.

La vente eut lieu, le procès-verbal fut approuvé par le préfet le 13 juin 1889.

Le 17 janvier 1890 le préfet annulait en Conseil de préfecture la délibération du 3 juin 1888 car elle était nulle de droit, prétendait-il, en raison de l'attribution à la commune du montant de la vente des lots non réclamés.

Le Conseil municipal est mis en demeure de voter le remboursement aux ayants droit de la partie du prix excédant le montant de la taxe.

La mise en demeure resta sans résultat.

Le préfet décida, par un arrêté pris en Conseil de préfecture, le 29 mars 1890, l'inscription d'office au budget de 1890 d'un crédit de 439 fr. 82, destiné à rembourser les affouagistes du reliquat qui est leur propriété.

La commune défère ces arrêtés au Conseil d'Etat. Elle se fonde sur le motif que le préfet ne peut retirer l'approbation qu'il a donnée aux délibérations du Conseil municipal.

Le Conseil d'Etat a rendu à ce sujet l'arrêt suivant : « ... Considérant que la circonstance que le préfet avait précédemment approuvé la délibération du 3 juillet 1888 n'est pas de nature à empêcher de déclarer la nullité de la disposition précitée de ladite délibération par application des articles 63 et 65 de la loi municipale. »

Cette jurisprudence se justifie. Sans doute on a pu soutenir que lorsque le préfet approuve une délibération d'un Conseil municipal il fait acte de tutelle et, par conséquent, ne peut revenir sur son approbation. (Conseil d'Etat, 10 juillet 1885, Commune de Romilly. S. 1887.3.19.) Mais lorsque le préfet annule une délibération en vertu de l'article 65 de la loi du 5 avril 1884, il agit en tant que représentant de la puissance publique et l'approbation donnée par le préfet autorisé de tutelle ne peut faire obstacle à l'exercice de son droit d'an-

nulation. Il est à remarquer que dans le cas précédemment analysé, le préfet a agi spontanément mais la solution serait identique si il avait agi à la demande d'un contribuable. Le 24 janvier 1913, affaire Commune de Vers. Le Conseil municipal de Vers avait loué à la Commune de Vers un terrain appartenant à la commune pour une durée de dix-huit ans. Une dame Vayssière sollicite du préfet l'annulation de ladite délibération. Le préfet refuse d'accéder à sa demande pour le motif que la location était avantageuse pour la commune. L'affaire fut portée devant le Conseil d'Etat mais, entre temps, le préfet examina la question et revint sur sa décision. Le Conseil municipal protesta contre ce revirement et introduit un recours devant le Conseil d'Etat. Celui-ci décida que la Commune de Vers n'était pas fondée à soutenir que le préfet du Lot avait excédé ses pouvoirs en annulant une décision à laquelle il avait donné son approbation et qu'il avait refusé d'annuler lorsque la dame Vayssière l'avait saisi d'une demande à cet effet. « Ce refus n'était pas de nature à l'empêcher de déclarer ultérieurement nulle de droit ladite délibération, conformément aux dispositions de l'article 63 et 65 de la loi du 5 avril 1884. »

Il n'y a donc plus de doute à ce sujet bien que M. Laferrière ait soutenu que lorsque l'acte administratif est suivi de décisions, de contrats qui créent des droits acquis ou, lorsqu'il s'est combiné avec des décisions des contrats, de telle sorte qu'on ne peut plus infirmer l'un sans porter atteinte à l'autre, il est de ce fait devenu définitif. Cette thèse se fondait sur diverses décisions. On pourrait par exemple citer l'affaire Prieur (S. 1870.2.60).

Les sieurs Prieur, Fouché, Jamard et autres, demandaient la nullité pour excès de pouvoir d'une délibération du Conseil municipal autorisant l'acquisition d'un immeuble au profit de la commune et décidant que le prix en serait payé dans plu-

sieurs années avec le produit d'une coupe extraordinaire de bois communaux et, qu'enfin, les intérêts de la somme due seraient servis sur les revenus ordinaires de la commune.

Le Conseil d'Etat, après examen des circonstances, décida que la délibération avait reçu exécution. Un immeuble appartenant au sieur Audrat avait, en effet, été acquis, les bâtiments démolis et, le terrain incorporé au sol de la voie publique. Si donc, les contribuables désiraient protester ils ne pouvaient plus que contester la validité de l'acte de vente, en conséquence, le tribunal civil était seul compétent. Le tribunal administratif remarquait, en outre, que le mode de paiement prévu par la délibération n'avait pas reçu d'exécution définitive, cette partie de la délibération pouvait donc être examinée et attaquée devant l'autorité administrative. Le Conseil d'Etat en concluait que les sieurs Prieur, Jamard, Fouché et autres, étaient fondés à demander l'annulation sur ce point ainsi que la nullité de l'arrêté par lequel le préfet avait approuvé la délibération.

Une même solution avait été admise à propos de l'affaire Commune d'Azillanet (S. 1893.3.152) et un peu plus tard à l'occasion de l'affaire Jullien, le 2 décembre 1892 (S. 1894.3.94). Le sieur Jullien demandait l'annulation pour excès de pouvoir d'une délibération du Conseil municipal de Mello, en date du 24 décembre 1890. Par cette délibération le Conseil municipal de Mello permettait l'aliénation d'un chemin de la commune au profit du sieur Seillière et sollicitait l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du Préfet de l'Oise en date du 22 mai 1891, qui approuvait ladite délibération.

Le Conseil d'Etat décida que la délibération et l'arrêté du préfet ne pouvaient plus être déférés au Conseil d'Etat, la vente une fois conclue. Or, la vente est un contrat de droit civil dont seule l'autorité judiciaire peut connaître. Sauf à

celle-ci dans les cas où elle reconnaîtrait que son jugement est subordonné à l'appréciation d'actes administratifs antérieurs, de renvoyer l'affaire devant le tribunal administratif afin qu'il tranche ces questions préjudicielles. Depuis lors, ce point de vue a été abandonné comme nous l'avons vu précédemment et le recours est possible même si la délibération a été approuvée. Il en serait d'ailleurs de même au cas où le préfet refuserait de revenir sur l'approbation qu'il avait donnée à la délibération.

Faut-il aller plus loin et décider que l'exécution de la décision du Conseil municipal empêche l'exercice du recours pour excès de pouvoir ?

Le 6 avril 1906 le tribunal administratif eut à juger un litige qui mettait aux prises certains contribuables de la Ville de Paris dont M. Camus, d'une part, et le Conseil municipal de l'autre.

Ces contribuables introduisaient un recours pour excès de pouvoir contre les délibérations du Conseil municipal de Paris et, ces délibérations avaient été suivies d'opérations d'échange de terrains. Le propriétaire des magasins de la Samaritaine avait acheté pour agrandir ses magasins un îlot de terrains dans lequel était enclavée une école communale. De ce fait, il était en négociations avec la Ville de Paris afin d'obtenir la cession du terrain sur lequel était élevée l'école. Il proposait en échange de rétrocéder à la ville un terrain voisin sur lequel l'école pouvait être reconstruite. La ville avait accepté l'échange mais, plusieurs contribuables et commerçants des rues de la Monnaie et de l'Arbre-Sec protestaient. Ils déférèrent les arrangements intervenus au Conseil d'Etat. Le pourvoi fut rejeté quant au fond, car aucun excès de pouvoir n'était à relever mais, il fut déclaré recevable bien qu'il y ait eu exécution d'une opération d'échange et malgré les droits acquis

par les tiers. La même orientation de la jurisprudence est à relever dans l'arrêt dit arrêt de la Société des Etablissements Arbel du 25 novembre 1927 (S. 1928. III, 18). M. Latournerie, dans ses conclusions, déclare d'ailleurs expressément : « La nullité de droit peut être prononcée dans l'état actuel de la jurisprudence même si la convention a reçu son exécution, même si elle a été suivie d'un contrat. »

Certains ont protesté. Ils ont argué que si la délibération peut être attaquée après avoir été approuvée ou après avoir été exécutée et que des tiers ont acquis des droits, cette annulation n'est pas sans danger. Le danger est plus apparent que réel car le juge pourra, après examen des faits, déclarer qu'il y a eu ratification de la part des intéressés, lorsqu'ils seront restés 10, 15, 20 ans ou plus sans réclamer la nullité. Ce sera une question de fait qui sera soumise à l'appréciation du juge et dans ce domaine, ce dernier est souverain.

4° Conditions.

Il semblerait donc que l'on puisse conclure de cet examen que la nullité de Droit permet l'annulation sans restriction de tous les actes administratifs. En fait, elle est subordonnée à des conditions. Quelles sont-elles ?

En premier lieu, il n'y a pas de conditions de délai à observer. Les contribuables peuvent, à tout moment, solliciter l'annulation pour excès de pouvoir d'une délibération du Conseil municipal. Les textes, les auteurs, la jurisprudence sont d'accord à ce sujet. L'article 65 de la loi du 5 avril 1884 stipulait que « la nullité de droit est déclarée par le préfet en Conseil de préfecture, qu'elle peut être prononcée par le préfet et proposée ou approuvée par les parties intéressées à toute époque ».

Le décret du 5 novembre 1926, article 28 reprend cette disposition, il stipule que la nullité de droit est déclarée par arrêté motivé du préfet.

Depuis, la législation n'a pas varié. La jurisprudence a rendu de nombreuses décisions en application de ces textes. On pourrait citer l'arrêt du 12 juin 1896, affaire Marchand et, plus récemment, l'arrêt du 25 novembre 1927, dit « arrêt des Sociétés établissements Arbel ».

Le préfet, sollicité par les contribuables, a deux mois pour se prononcer. Si il donne une solution au litige, cette dernière doit elle-même être attaquée devant le Conseil d'Etat dans les deux mois. Si le préfet garde le silence pendant quatre mois il sera présumé avoir rejeté la requête et les plaignants pourront déférer cette solution implicite au Conseil d'Etat par excès de pouvoir. (Loi du 17 juillet 1900, article 3.) Les contribuables doivent adresser leur requête au secrétariat du Conseil d'Etat dans les deux mois qui suivent l'expiration du délai de quatre mois. D'autre part, la déclaration indûment portée devant le ministre, n'a pas pour effet de suspendre le délai dans lequel le recours peut être porté devant le Conseil d'Etat. (Conseil d'Etat 4 janvier 1895 affaire Paradis ; 8 mars 1895, Cayrat-Perruchon ; 4 mai 1906 Société Gymnastique l'Ausonnaise.)

Il est une seconde condition de forme à respecter. Le contribuable doit préalablement demander l'annulation au préfet.

La nécessité de cette formalité est absolue, aucune exception n'est possible. Mais une question se pose : est-ce que le contribuable peut procéder indistinctement par voie d'action et par voie d'exception. Dans le premier cas le contribuable demande simplement au préfet de bien vouloir annuler la

décision litigieuse. C'est le cas le plus normal. Citons quelques exemples.

Le 26 mai 1930 le Conseil d'Etat jugeait l'affaire Robic. Robic, Joseph, concierge au lycée de jeunes filles d'Orléans, demandait au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir en premier lieu, la délibération du 12 juillet 1926 par laquelle le Conseil municipal d'Orléans se refusait à continuer à allouer à lui et à sa femme à partir du 1^{er} janvier 1926, une indemnité à raison du service qui lui incombait à l'internat. En second lieu, il demandait la nullité d'un arrêté par lequel le maire d'Orléans avait prescrit le remboursement à la ville du montant des allocations versées aux époux Robic depuis le 1^{er} janvier 1926.

Le Conseil d'Etat statue en ces termes : « ... Considérant qu'en vertu des articles 63, 67 de la loi du 5 avril 1884, les délibérations d'un conseil municipal ne peuvent être déférées au Conseil d'Etat que par voie de recours contre l'arrêté par lequel le préfet aurait statué sur les réclamations dirigées contre les délibérations, que le sieur Robic ne justifie et n'allègue même pas avoir saisi le préfet du Loiret d'une réclamation contre la délibération précitée du Conseil municipal d'Orléans dont il n'est pas dès lors recevable à poursuivre l'annulation directement devant le Conseil d'Etat. »

Même solution à l'affaire Bodard, le 5 janvier 1934. Le sieur Bodard Louis demandait au Conseil d'Etat l'annulation d'un arrêté du Conseil de préfecture en date du 20 février 1931 par lequel le Conseil interdépartemental de Limoges rejetait sa demande en décharge de la taxe sur les chasses gardées à laquelle il a été imposé, pour l'année 1929, sur le rôle de la Commune de Vatan.

Il sollicitait encore l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 3 février 1929 par laquelle le Conseil muni-

cipal de Vatan avait institué une taxe sur les chasses gardées à compter du 1^{er} janvier 1929. Dans l'arrêt du Conseil d'Etat on lit : « considérant que le sieur Bodard qui n'a pas demandé au préfet de l'Indre de déclarer par application de l'article 65 de la loi du 5 avril 1884 la nullité de ladite délibération n'est pas recevable à se pourvoir directement devant le Conseil d'Etat en annulation de cette délibération. »

Si nous analysons l'action du préfet dans ces divers cas, nous constatons qu'il agit en vertu de pouvoirs quasi-contentieux.

La décision est à certains points de vue un acte de tutelle. Il peut, en effet, statuer d'office et à toute époque de même qu'il peut être saisi par les contribuables à toutes époques. (Conseil d'Etat 21 octobre 1931 Cathrine Rec. arrêt C. E., page 885). Mais, en contre-partie, et c'est là où ses pouvoirs deviennent contentieux, il ne peut se prononcer que pour des motifs de droit et d'autre part, il n'est compétent que lorsqu'il n'existe pas de recours devant une juridiction spéciale. Ses pouvoirs se rapprochent donc des pouvoirs du juge. Il est à noter que ce rôle du préfet a influencé la jurisprudence du Conseil d'Etat. Le tribunal ne se borne pas comme dans un recours pour excès de pouvoir ordinaire, à l'examen pur et simple des moyens invoqués, mais il peut d'office invoquer tous les moyens propres à justifier la déclaration de nullité de droit de la délibération. (Conseil d'Etat 17 juin 1932, Ville de Castelnaudary.)

Mais peut-on admettre que l'illégalité d'une délibération du Conseil municipal qui n'a pas fait l'objet d'un recours au préfet puisse être opposé par voie d'exception devant le juge à l'occasion de sa mise en exécution ?

La jurisprudence fait une distinction suivant que le Con-

seil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort ou que le juge de l'action est autre que le Conseil d'Etat.

Dans le premier cas l'irrégularité de la décision du Conseil municipal ne peut être invoquée par voie d'exception sans qu'au préalable le préfet ait été saisi d'une requête en reconnaissance de nullité.

Dans la seconde hypothèse envisagée, la jurisprudence devant laquelle le litige se trouve porté peut immédiatement apprécier de la légalité de la décision par voie d'exception. C'est ainsi qu'on peut voir le Conseil de préfecture, en matière de contributions indirectes, prononcer la nullité de délibérations du Conseil municipal sans qu'au préalable le préfet ait connu la question.

Est-ce que cette distinction se justifie ? Pourquoi admettre deux solutions différentes lorsque les décisions de la municipalité sont jugées par voie d'action ou par voie d'exception et, dans ce dernier cas, distinguer suivant que le Conseil d'Etat est juge en premier et dernier ressort ou en appel d'un autre tribunal ?

Examinons les articles 63 et 65 de la loi municipale. Il apparaît que la déclaration de nullité seule est visée par ces articles, de sorte que si l'on exige la procédure de déclaration de nullité par le préfet lorsque le contribuable se borne à opposer une exception d'illégalité, on étend de façon arbitraire, les articles 64 et 65. Rien ne justifie cette décision, sans doute un vieil adage dit que « le juge de l'action est juge de l'exception » mais, l'obligation pour le plaignant de saisir le préfet, ne pourrait se justifier que, si ce fonctionnaire agissait en vertu de pouvoirs juridictionnels. Or, personne ne l'a soutenu et même en cas de renvoi de l'autorité judiciaire ou en appréciation de la légalité d'une délibération du Conseil municipal, le Conseil d'Etat a décidé que lui-même pourrait être saisi direc-

tement au lieu et place du préfet. (Conseil d'Etat 28 novembre 1909 ; Bouchez. Recueil arrêts du Conseil d'Etat, page 907.)

D'autre part, la distinction entre le Conseil d'Etat et les autres juridictions est arbitraire car le rôle du Conseil d'Etat, dans ce cas, ne diffère pas de celui des autres juridictions.

Avant d'en terminer avec ces conditions de formes, remarquons que si un particulier s'est borné à demander au préfet de ne pas donner son approbation sur une délibération du Conseil municipal, cette demande ne peut être considérée, fut-il jugé, comme une demande ayant pour objet de faire déclarer nulle de droit la délibération incriminée. Les conclusions prises devant le Conseil d'Etat et visant à la déclaration de nullité seraient non recevables. (Conseil d'Etat 17 mai 1912. S. 1916.3.7.)

En outre, le fait que la délibération a été approuvée ne fait pas obstacle au recours en demande de reconnaissance de nullité et, cette approbation ne dispense pas du recours préalable au préfet. (C. E. 5 juin 1908, affaire Porte ; C. E. 19 décembre 1928, affaire Lenief.)

Le Tribunal administratif n'admet pas le recours contre une décision du maire qui n'a fait qu'exécuter une délibération du Conseil municipal non déférée au préfet (affaire Compagnie Normande d'autobus 20 juillet 1935, affaire Duron 27 mars 1931.)

Disons quelques mots de l'arrêt rendu le 27 mars 1933 à la requête d'une association pour la défense des administrés et contribuables de la Ville de Marseille.

Il était demandé au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir et violation de la loi :

— Un décret du 10 juillet 1926 réglant le budget de Marseille, pour 1926.

— Deux arrêtés du préfet des Bouches-du-Rhône en date du 22 mars et 3 décembre 1927 réglant le budget de Marseille, pour 1927, 1928 et la nullité desdits budgets en tant qu'ils renferment des dépenses et recettes irrégulières.

Le tribunal a jugé que : «... Considérant que si l'association requérante estimait, que les délibérations par lesquelles le Conseil municipal a créé et maintenu la taxe vicinale portée en recettes au budget, le produit de centimes ordinaires spéciaux et de centimes extraordinaires, créé des services ou inscrit au budget des crédits pour le fonctionnement de services que la ville ne pourrait assurer ou, pour l'acquittement de dépenses irrégulières, étaient intervenues en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique, c'est au préfet qu'elle aurait du demander d'en déclarer la nullité de droit, conformément aux articles 65, 67 de la loi du 5 avril 1884, modifiée par décret-loi du 5 novembre 1926, qu'elle n'est pas recevable à discuter directement devant le Conseil d'Etat, la régularité de ces délibérations par la voie de recours dirigé contre les décrets et arrêtés précités contre lesquels il n'est relevé aucun vice propre et qui ont été pris par l'autorité de tutelle en vertu de l'article 145 de la loi du 5 avril 1884 et de l'article 30 du décret-loi du 5 novembre 1926. »

Si la nullité n'a pas été demandée au préfet, il est impossible de se prévaloir de l'irrégularité à l'occasion d'une demande en indemnité (affaire Goursaud, C. E. 24 juillet 1933).

Le sieur Goursaud, préposé d'octroi à Chabanais (Charente), était chef de la musique municipale et concierge de la mairie. Il fut licencié et forma le 21 novembre 1929 une demande en indemnité devant le Conseil municipal de Chabanais.

La commune garde le silence, l'intéressé en conclut au rejet de sa demande.

Il s'adresse au Conseil d'Etat en lui demandant d'annuler le refus implicite du Conseil municipal.

Le Conseil d'Etat considéra que les congédiements des fonctions de chef de musique et de concierge avaient été prononcés en exécution de délibérations du Conseil municipal en date des 2 juin et 24 octobre 1929 qui supprimaient lesdits emplois. Le sieur Goursaud n'avait préalablement demandé en vertu de l'article 65 de la loi du 5 avril 1884, l'annulation au préfet. Par conséquent, il n'est pas recevable à se prévaloir de leur prétendue irrégularité devant le Conseil d'Etat pour demander la condamnation de la commune à lui payer des dommages-intérêts.

La nullité ne peut encore être invoquée à l'appui d'un recours fiscal contre des centimes ordinaires, sauf si se sont des centimes pour insuffisance de revenus. (Affaire Guidoux 23 juin 1933, affaire Barbarin 30 juin 1933.)

La ville de Marseille avait perçu au titre de la contribution personnelle mobilière des centimes additionnels communaux.

Les centimes ordinaires et les centimes pour insuffisance de revenus avaient été appliqués à des dépenses illégales telles que frais de voyage, des membres du Conseil municipal envoyés en mission.

Le sieur Barbarin présenta, de ce fait, une demande en réduction de cote, pour l'année 1921. Il demandait, en outre, que au cas où la réduction sollicitée ne serait pas accordée il fut procédé à une expertise.

Le Conseil d'Etat saisi de cette affaire considéra « que le crédit litigieux a été ouvert en violation des dispositions législatives ci-dessus rappelées que par voie de conséquence les centimes additionnels pour insuffisance de revenus à l'aide des-

quels le Conseil Municipal a été obligé de pourvoir à ce crédit sont illégaux, que dès lors, le sieur Barbarin est fondé à demander une réduction de la cotisation correspondant à sa part contributive dans l'imposition communale dont il s'agit », (affaire Barbarin C. E., 30 juin 1933).

Une solution identique, intervint à propos de l'affaire Guidoux, le 23 juin 1933.

TROISIEME PARTIE

JUGEMENTS — REMÈDES

Le contrôle indirect est fort peu efficace. Il est beaucoup trop compliqué et, le plus souvent, ignoré des contribuables. Quant au contrôle direct, il est actuellement peu pratique... Exercer l'action que la commune néglige ou refuse d'intenter est certes un moyen de contrôle des finances locales, mais combien de contribuables s'en soucient? Le Conseil d'Etat pendant un certain temps semblait d'ailleurs vouloir rejeter ce recours (affaire Mainguet S. 1888-3-63).

L'annulation du budget dans les diverses hypothèses prévues par les articles 64 et 66 de la loi municipale est un moyen de vérification et de critique plus énergique. Mais le contrôle ne peut s'exercer que dans un nombre de cas prévus par les textes et ils sont peu nombreux. Il faut reconnaître encore que très souvent, les finances communales sont engagées dans des conditions défectueuses sans, cependant, que l'on puisse arguer de la violation d'une condition légale. La loi municipale, il est vrai, a complété ce contrôle en permettant aux parties intéressées de demander la reconnaissance de la nullité. Mais elle n'admettait pas, par contre, le contrôle des contribuables. Il fallut attendre que la jurisprudence se saisisse de la question pour qu'une solution plus libérale intervienne. Depuis lors, le champ d'application du

recours n'a cessé de s'élargir. Il est devenu des moyens de contrôle existants le plus puissant et le plus efficace. Actuellement, les finances communales sont défendues contre les initiatives trop dangereuses par une armature légale mais aussi par une armature occulte.

M. Audoyer dans sa thèse (Les dépenses communales en France depuis 1912) remarque : « Si dans quelques rares communes quelques faits de gaspillage ont pu se produire ce sont des faits tout à fait isolés et on ne saurait tirer argument pour expliquer l'augmentation des dépenses communales.

En effet les conseils municipaux qui s'engageraient dans cette voie se heurteraient au contrôle administratif et au contrôle des contribuables. Ce double contrôle est organisé par la loi du 5 avril 1884 d'une façon, sans doute, imparfaite mais cependant assez efficace pour rendre impossible les gaspillages importants et systématiques pour peu que les contribuables soient éclairés et disposés à user de leurs droits. Ces droits ne sont pas seulement théoriques, d'ailleurs l'élu est d'autant plus porté à éviter toute dépense inutile ou exagérée qu'il est plus près de l'électeur et que les conséquences de ses décisions sont plus faciles à connaître ». Cette observation a été faite souvent et, notamment, par M. le Professeur Arthur Girault qui écrivait dans la *Revue Politique et Parlementaire* (juillet 1922) : « Il y a toujours moins de coulage dans une exploitation modeste que dans une grande administration. Puis il faut ajouter cette raison psychologique, la bonne gestion des finances communales nous touche de plus près que la bonne gestion des finances de l'Etat — que l'Etat gaspille 100.000 francs de plus ou de moins, chacun de nous ne s'en aperçoit guère. Mais que dans une commune où le centime vaut 50 francs la municipalité dépense 500 francs inutilement, le contribuable pourra avoir 10 centimes additionnels de plus à

payer et, pendant des mois, les habitués du Café du Commerce le reprocheront au Conseil municipal entre deux parties de manille... L'expérience montre qu'en matière de dépense, le Conseil municipal est plus serré que le Conseil général qui est lui-même beaucoup plus serré que les Chambres. C'est là une observation souvent faite par les parlementaires qui sont en même temps conseillers généraux ou maires de leurs communes. »

Ces opinions offrent, certes, une grande part de vérité. Le gaspillage des deniers publics est beaucoup moins grand en ce qui concerne les finances locales qu'en matière de finances d'Etat. Dire que le gaspillage est moins intense ne signifie pas qu'il est réduit à sa plus simple expression. Nous avons souvent constaté combien de dépenses engagées ces dernières années, ont revêtu un caractère somptuaire. Combien d'écoles trop grandes et trop luxueuses pour les quelques élèves du bourg ! Combien de dépenses à but électoral ! Ici c'est un marché couvert, là une adduction d'eau que rien ne justifie, ailleurs un service économique qui ne fera qu'accroître le déficit du budget. Il semble qu'un contrôle beaucoup plus énergique que celui qui existe soit nécessaire.

Adjonction des plus imposés.

De nombreuses solutions ont été proposées, pas toutes avec un égal bonheur il faut le reconnaître. Certains ont proposé d'adjoindre les plus imposés à ceux qui décident des finances locales. Ceux qui paient le plus d'impôt seraient adjoints aux édiles municipaux afin de contrôler et de décider de l'emploi des fonds de la commune. Leur richesse leur conférerait des attributions officielles. Sans doute le législateur présumait-il

que ceux-ci étaient plus que d'autres, intéressés au bon fonctionnement de la machine financière.

A l'étranger, en ce sens, bon nombre de tentatives ont été faites.

En Espagne, au temps de la monarchie, existait toute une organisation visant à laisser aux plus riches, partant aux plus imposés, le soin de la direction des affaires locales.

L'ayuntamiento composé de l'alcade, de ses lieutenants et des conceyales préparait le budget et répartissait les impôts communaux. La junta municipal votait alors les impôts. Cette assemblée comprenait l'ayuntamiento et l'assemblée des vocales. Ceux-ci étaient en nombre triple des conceyales.

Les vocales n'étaient autres que des citoyens ayant 4 ans de domicile, participant aux charges municipales et payant une contribution directe à l'Etat lorsqu'il n'existait pas d'impôt communal particulier.

L'ayuntamiento répartissait les contribuables en plusieurs sections. Chaque section comprenait des individus possédant des richesses de même importance, de même nature et, de même nombre. Le nombre des membres de chaque section ne pouvait être inférieur au $\frac{1}{3}$ des conceyales, ces sections procédaient ensuite par voie de tirage au sort à la désignation des vocales.

En Autriche, ceux qui payaient le plus d'impôts étaient conseillers de droit dans les Conseils municipaux. Il suffisait de payer le $\frac{1}{6}$ des impôts en Bohême et en Silésie, le $\frac{1}{10}$ dans la Carinthie. Toutefois ces conseillers ne pouvaient être considérés comme faisant partie du groupe des conseillers attribué par la loi à chaque commune.

En France, cette solution fut parfois proposée. La loi du 10 juillet 1837, article 42, prévoyait que « dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100.000 francs, toutes les

fois qu'il s'agira de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés au rôle de la commune seront appelés à délibérer avec le Conseil municipal, en nombre égal avec celui de ses membres en exercice. Ces plus imposés seront convoqués individuellement par le maire au moins 10 jours avant la réunion. Lorsque les plus imposés seront absents, ils seront remplacés en nombre égal, par les plus imposés portés après eux sur le rôle. »

Le législateur ne se limita pas à ce seul cas. Il organisa l'adjonction des plus imposés en maints autres cas, par exemple, en cas de réunion de plusieurs communes, en une seule ou de distraction d'une section de commune.

Quelques années plus tard, le 28 juillet 1860, une loi relative à la mise en valeur des marais et terres incultes et, le 28 juillet 1867 une loi municipale, reprenaient la même disposition.

Le principe semblait solidement établi lorsque le 5 avril 1882 il fut abrogé. Les dernières dispositions législatives, ou réglementaires exigeant l'adjonction des plus imposés ne visent que des cas d'imposition extraordinaires ou d'emprunts à voter par le Conseil municipal en toutes autres matières.

A vrai dire cette initiative devait soulever nombre de critiques. Le 31 mars et le 1^{er} avril 1882 la question fut portée devant le Sénat. M. Chesnelong devant une violente opposition à l'admission de principe, proposa un amendement qui ne fut pas pris en considération. En 1888, M. de Mackau fit une nouvelle tentative à l'occasion de la construction d'une caserne à Cluny en Saône-et-Loire. Il proposait d'organiser un referendum communal qui, en fait n'était qu'un moyen de restaurer le principe de l'adjonction des plus imposés. Ses efforts demeurèrent infructueux, la loi du 5 avril 1882 était définitive.

Referendum.

Cependant, ce mode de contrôle de l'emploi des deniers communs s'avérant insuffisant et anti-démocratique, d'aucuns proposèrent d'organiser un referendum communal. Chaque fois que la commune serait amenée à engager ses finances, il conviendrait d'interroger les contribuables afin d'avoir leur sentiment sur l'opportunité de la dépense. La décision appartiendrait à la majorité.

Cette procédure fit l'objet de nombreuses propositions au Parlement.

En 1889, M. de Mackau prétendait que « toutes les entreprises d'utilité communale, susceptibles d'engager l'avenir financier de la commune par une imposition extraordinaire, un emprunt, une taxe, ou une surtaxe d'octroi, dans les conditions prévues par les articles 68, 134, 137, 138, 139, 141, 142 et 143 de la loi du 5 avril 1884 pourraient être soumises au referendum préalable des contribuables. »

La 5^e Commission d'initiative parlementaire chargea un de ses membres, M. Guillemet, de présenter un rapport à la Chambre des Députés. Le rapporteur conclut à la non-prise en considération de cette initiative et, lors de la discussion du 16 juin 1890, la proposition fut rejetée par 308 voix contre 190.

Quelques jours plus tard, une nouvelle proposition conçue en ces termes fut présentée :

« *Article premier.* — Les Conseils municipaux pourront toujours à la majorité des voix, décider s'il y a lieu de consulter les électeurs sur une question d'intérêt communal.

Art. 2. — Ils devront faire procéder à cette consultation

lorsque le $\frac{1}{3}$ des électeurs inscrits l'aura demandé par voie de pétitionnement.

Art. 3. — Le vote aura lieu dans les conditions prescrites par les lois électorales.

Art. 4. — Le projet soumis à l'approbation des électeurs municipaux ne sera admis que s'il a réuni la majorité absolue des votants, sinon il sera repoussé et ne pourra être représenté pendant le délai d'un an ».

La Chambre a rejeté le projet sur le rapport de M. Laver-tujon.

Le 12 avril 1899 une nouvelle proposition fut faite par Aimel et Jourde qui avait pour but de « fonder la liberté communale en réformant la loi municipale de 1884 ».

Les Conseils municipaux conservaient le droit d'établir en toute indépendance les centimes correspondant aux dépenses obligatoires.

S'il y avait lieu de percevoir de nouveaux centimes pour faire face à des dépenses facultatives, il fallait obtenir l'assentiment des électeurs consultés par voie de referendum. Cette approbation populaire était encore nécessaire pour l'établissement de toutes contributions extraordinaires votées par l'Assemblée (article 134), ainsi que pour les emprunts communaux. Cette proposition fut caduque.

Dans la séance de la Chambre des Députés du 22 novembre 1895, nouvelle proposition émanant de Jules Guesde.

Cet amendement prévoyait que : « Les communes devront choisir leurs taxes de remplacement, soumises au préalable à l'acception de la population par voie de referendum ou de démission collective des membres du Conseil. »

Il fut repoussé à une très forte majorité par 437 voix contre 39. Il y eut encore une proposition intéressante le 26 novembre

1897, par MM. Argeliès et Compayré, mais elle n'aboutit pas davantage.

Si le Parlement eut à connaître du referendum communal, les hommes politiques en firent parfois leurs programmes — Boulanger en vantait l'efficacité, Les Socialistes l'adoptèrent, Vaillant et Allard ne proposaient-ils pas en 1903 de réviser la constitution afin d'y introduire le referendum obligatoire et l'initiative populaire ?

Dans la pratique, il connut diverses fortunes, tant en France qu'à l'étranger.

En novembre 1888, fut organisé à Cluny, commune de Saône-et-Loire, une consultation populaire afin de savoir s'il était opportun d'engager une dépense de 300.000 francs pour la construction d'une caserne.

Les électeurs, par 479 voix contre 298 rejetèrent l'emprunt. Le Conseil municipal se rallia à cette décision.

A Riom, en janvier 1889, même initiative. Les électeurs par 875 non contre 725 oui se prononcèrent contre l'installation d'un régiment dans la ville.

En juillet 1877 les habitants de Fougères (Ille-et-Vilaine), inscrits au rôle des contributions directes, furent consultés sur l'utilité de l'installation d'un 4^e bataillon d'infanterie et sur la nécessité d'un emprunt de 600.000 francs. La réponse fut négative.

En 1896, organisation d'un referendum à Valleranges (Gard). Les candidats aux élections municipales d'une liste promettaient, au cas où ils seraient élus, de soumettre au referendum la question de la suppression des octrois » et de se rallier à l'opinion de la majorité. Les candidats furent élus et le referendum eut lieu le 24 mai 1896 — 299 électeurs contre 266 se prononcèrent pour la suppression de l'octroi. Le Conseil municipal vota immédiatement la suppression de

cet impôt. A Dijon on vota le 13 mars 1897 l'organisation d'un referendum pour décider, également, de la suppression de l'octroi. La Municipalité craignait de se compromettre. Elle chargea donc le syndicat des ouvriers de la Bourse du Travail d'organiser une consultation populaire. Le résultat fut peu encourageant, sur 17.000 électeurs, 3.000 seulement votèrent et 2.000 se prononcèrent pour la suppression.

Au lendemain de la guerre de 1914 les partisans de cette procédure se révélèrent plus nombreux. Aux élections législatives de nombreux candidats se firent les champions de cette réforme en matière communale, soit sous la forme directe, soit sous la forme indirecte, qui n'est autre d'ailleurs que l'enquête de *commodo* et de *incommodo*.

A l'étranger, quelques tentatives sont à noter également. En Belgique et en Italie elles échouèrent, en Norvège la loi du 24 juillet 1894 « autorisa les communes à interdire sur leur territoire la vente des alcools si la majorité des habitants est de cet avis ».

La Suisse peut être, à ce sujet, un exemple intéressant. Il faut distinguer les communes de la Suisse germanique et les communes de la Suisse romande.

M. Bayle dans sa thèse sur le Referendum remarque que les communes de la Suisse germanique sont des êtres moraux indépendant de l'Etat.

Elles ont une existence propre et antérieure à celle de l'Etat qui n'est pas du tout supérieur à elles. Aussi s'administrent-elles seules, sans être soumises comme en France à une tutelle Administrative.

Les citoyens de la commune constituent une véritable Société et il leur arrive, comme à des actionnaires ordinaires, quand la commune a soldé les dépenses qui lui incombent, de toucher une partie des revenus communaux. Ceci explique la

lenteur et la difficulté avec lesquelles dans ces communes, on accorde les droits communaux aux nouveaux habitants.

Tout autre se pose le problème dans les communes de la Suisse Normande.

Dans ces communes, les électeurs nomment un Conseil qui joue le rôle de notre Conseil Municipal. Cependant on observe depuis quelques années une tendance très nette, à introduire le referendum toutes les fois que l'Administration communale peut s'en accorder.

Dans le canton de Neuchâtel, en 1875, une loi prescrivait que le referendum devrait être rendu obligatoire lorsque les dépenses engagées dépasseraient un certain taux.

En 1888, une loi décida que lorsque il s'agirait de modifier les impôts communaux existants, d'en créer de nouveaux, d'engager de nouvelles dépenses, de prendre des arrêtés intéressant l'ensemble de la commune, il y aurait lieu de soumettre ces diverses décisions au referendum des électeurs communaux si 5 % de ceux-ci en faisaient la demande dans un certain délai.

Dans le canton de Genève, une loi du 12 janvier 1895 décida que seraient soumises à la consultation populaire, les délibérations introduisant des recettes, des dépenses nouvelles ou modifiant celles qui existent.

Une exception était prévue, toutefois, pour les décisions urgentes, et pour celles établissant le budget pris dans son ensemble.

L'Angleterre s'est ralliée depuis fort longtemps à cette procédure tout au moins en ce qui concerne les « local option laws ». Lorsque le Parlement anglais vote une loi municipale, celle-ci ne peut être déclarée applicable que dans les villes qui l'ont adoptée. En 1877, par exemple, fut votée une loi créant des bibliothèques gratuites dans les villes. Toutes les commu-

nes adoptèrent cette décision, sauf Glasgow qui rejeta cette initiative comme source de dépenses.

En outre, il existe en Angleterre, dans de nombreuses communes un Gouvernement direct sous la forme de « Vestry » ou Assemblée de paroisse (parochial meeting). Une loi de 1894 réorganisa ces Assemblées. Elles ont surtout à se prononcer sur l'exécution des lois relatives à l'éclairage des rues de la commune, à l'organisation des bibliothèques publiques, aux sépultures. Elles votent certains impôts locaux et les emprunts peu élevés.

Enfin, autre forme de contrôle communal les agents locaux financiers sont soumis à la surveillance de tous les contribuables.

Ce contrôle aurait pu n'être qu'une illusion, pour éviter ce danger, il fut décidé que les percepteurs et les comptables des deniers seraient tenus de donner à leur gestion la plus grande publicité possible par des insertions dans les journaux de la circonscription et, par tous autres modes efficaces. Les agents financiers doivent d'ailleurs, chaque année, rendre des comptes à la Vestry.

Notons que le Referendum est également pratiqué aux Colonies Anglaises et au Canada. Les règlements ne sont mis en application qu'après avoir été ratifiés par les contribuables.

En Amérique, le Referendum communal fut l'objet d'un tel engouement que Oberhaltzer dans son ouvrage « The Referendum in America » peut faire remarquer qu'il n'existe pas, actuellement, un seul Etat de l'Union dans lequel les questions locales, d'une certaine importance, ne soient soumises au vote populaire.

Dans certains Etats en Virginie et en Caroline, par exemple, il existe des « townships » qui ressemblent aux vestries anglaises et quelque peu, aussi, aux landsgemeinde germaniques. Ces

Assemblées sont composées de tous les électeurs et votent, entre autres, les impôts qui permettront le fonctionnement des services locaux : instruction, assistance publique, police, travaux publics, etc...

Outre ce procédé de contrôle, existe encore un referendum communal financier.

Dans l'Etat de Washington, aucune commune ne peut contracter de dettes et, quel qu'en soit le motif, au delà de 50 % de la propriété imposable de la commune sans avoir, au préalable, obtenu l'assentiment des 3/5 des contribuables.

Dans l'Etat de Pensylvanie, il n'est pas possible, pour les communes, de contracter d'emprunts au delà de 70 % de la valeur de la propriété imposable sans avoir obtenu l'adhésion des électeurs.

En Californie, il est prescrit que toute mesure entraînant des dépenses qui excéderaient les recettes de l'année, ne pourrait être prise sans l'approbation des contribuables.

Ce système semble excellent, et il a donné de bons résultats. Il laisse, à ceux qui paient, le contrôle de la dépense ainsi, évite le gaspillage.

Cette réforme fit néanmoins l'objet de discussions passionnées.

Certains firent remarquer que l'on ne pouvait, en l'absence de textes, reconnaître au Conseil Municipal le droit de créer dans la commune, un rouage nouveau. Cet organisme serait une sorte de collège électoral dont aucune loi ne réglerait la composition et le fonctionnement et, qui serait créé par la seule décision de l'Assemblée locale. Pour admettre une solution, semblable il faudrait que la compétence du Conseil Municipal soit universelle. Toutes les fois qu'un texte ne limiterait pas les objets sur lesquels peut porter son droit de décision il pourrait décider valablement. On serait amené à autoriser

indirectement tous les empiètements et à détruire le but que le législateur a voulu atteindre lorsqu'il a spécialisé les différentes autorités.

D'ailleurs, de nombreuses circulaires adressées par le ministre de l'Intérieur aux préfets considèrent le referendum, qu'il soit consultatif ou d'homologation, comme une mesure illégale et dangereuse. Le Conseil d'Etat fut appelé à connaître de cette question le 7 avril 1905 au sujet du referendum organisé dans la commune d'Aigre. Il s'agissait de décider du remplacement du produit des journées de prestation par une taxe vicinale. Le préfet de la Charente avait déclaré nulle de droit la délibération du Conseil Municipal qui soumettait cette question au referendum.

L'affaire fut portée devant le Conseil d'Etat par le sieur Gautier, maire de la commune d'Aigre, agissant en cette qualité et au nom du Conseil Municipal.

Le Conseil d'Etat a considéré « qu'en substituant à la décision qu'il lui appartenait de prendre lui-même pour le règlement d'une affaire d'intérêt communal la décision des électeurs intéressés, le Conseil Municipal d'Aigre a violé les dispositions des lois du 5 avril 1884 et du 31 mars 1903 et, qu'ainsi, c'est avec raison que le préfet a, par application des articles 63, 65 de la loi du 5 avril 1884, déclaré nulle de droit la délibération du Conseil Municipal du 11 juillet 1903 ».

Une même solution fut admise lorsque le Conseil d'Etat eut à connaître du referendum organisé par la commune de Brugnens le 15 janvier 1904.

On a dit encore pour condamner cette initiative, que le peuple n'était pas « mûr » pour trancher, en connaissance de cause, les questions parfois très diverses, qui lui seront soumises. Comment un citoyen de culture et l'intelligence moyenne ne pourrait-il comprendre et résoudre dans le meilleur

leur sens, des questions complexes qu'il ne comprendra pas et qu'il sera tenté de régler au mieux de ses intérêts personnels ?

Cette objection ne semble pas solidement fondée. Comment admettre que le peuple puisse n'être pas apte à connaître des questions locales précises, des questions qui l'intéressent personnellement, alors qu'on l'oblige à juger de programmes électoraux complexes et souvent confus. Et, de deux choses l'une, ou il est suffisamment intelligent pour se prononcer sur un programme électoral et *a fortiori* pour connaître d'un projet intéressant sa commune ou, sa culture n'est pas suffisante, son intelligence trop médiocre et dans ce cas, supprimons le suffrage universel.

Autre objection possible : le referendum supprime toute discussion. Le rôle des électeurs se bornerait à mettre un bulletin dans l'urne sans qu'ils aient eu la possibilité de confronter leurs opinions respectives.

Cette critique ne porte pas davantage car le projet incriminé aura pu être l'objet d'une discussion au Parlement, et recevoir aussi une certaine publicité.

De plus le referendum met à leur place un grand nombre de citoyens d'élite qui n'appartiennent pas au Parlement : Médecins, avocats, savants, professeurs, etc...

Il est bien évident que dans un régime représentatif pur l'influence politique directe de cette élite extraparlamentaire est presque nulle. Le referendum sera le moyen le plus sûr de leur restituer leur vraie place. Chaque fois qu'une question posée au peuple rentrera dans leurs attributions ils seront amenés à sortir de leur réserve, à examiner la question, à donner leur opinion, à guider leurs concitoyens.

Le referendum ainsi conçu ne va-t-il pas entraîner la satiété et le dégoût chez les électeurs ? A force de demander à chacun

son opinion à propos de tout, n'aboutira-t-on pas à une profonde indifférence à l'égard de la chose publique ?

Cet argument n'atteint pas le principe mais l'abus du principe.

Il est certes un argument qui, au premier abord, semble plus décisif : le referendum serait d'un maniement lent et difficile. Ne vaut-il pas mieux une complication qui donnera des résultats féconds qu'une loi mal faite ?

Autre critique possible, cette procédure ne risque-t-elle pas de déconsidérer l'Assemblée législative ,

Non, car en réalité, ce qui risque de déconsidérer le Parlement, bien plus sûrement, ce sont les lois mal faites, les lois qui sont en contradiction avec les aspirations du peuple.

D'autres ont encore ajouté que le referendum serait dangereux pour la liberté et, dangereux pour les finances publiques d'ailleurs, ajoutent-ils, si il arrivait que le peuple rejette une loi votée par le Parlement, le chef de l'Etat serait peut-être tenté de réaliser un coup d'Etat contre le Parlement sous le prétexte fallacieux de faire triompher la volonté du peuple.

Cette argumentation est pour le moins comique pour sauvegarder la liberté du peuple on la lui supprimerait purement et simplement ! Le peuple présenterait encore un gros défaut : il serait gaspilleur. Cela est vrai, mais nos Assemblées législatives sont-elles toujours très prudentes dans leurs initiatives financières ? Il ne semble pas, peut-être serait-il moins dangereux de laisser l'initiative aux Assemblées locales plus près des contribuables. On ajoute encore que, dans la pratique, on aurait constaté que le referendum serait hostile aux innovations en matière constitutionnelle.

En Amérique sur l'ensemble des Etats, de 1886 à 1891, 160 amendements auraient été présentés, 44 auraient été

acceptés, ce qui représente une proportion faible, un peu plus de 25 %.

De 1895 à 1897 plus de 55 % des amendements constitutionnels proposés au peuple auraient été rejetés.

Si on abandonne l'Amérique, pour la Suisse on s'aperçoit que depuis 1848, 32 propositions constitutionnelles ont été rejetées alors que 69 ont été examinées. La proportion est beaucoup plus encourageante.

Et enfin, la tendance actuelle des tribunaux administratifs serait de refuser tout crédit à ce mode de consultation de l'opinion publique. Les détracteurs du referendum fondent cette critique sur des exemples. Ainsi, le 17 novembre le Conseil Municipal de Brugnens avait décidé de laisser jusqu'à nouvel ordre au ministre du Culte, la jouissance gratuite du presbytère appartenant à la commune. Il décidait, en outre, de consulter la population par voie de referendum sur l'usage définitif qui serait fait à cet édifice.

Le préfet déclara nulle cette délibération. Sur pourvoi de la commune, le Conseil d'Etat fut amené à connaître de la question et il déclara que le Conseil Municipal avait violé les dispositions de la loi du 5 avril 1884.

Cependant malgré ces critiques il semble bien que le referendum communal puisse être une création féconde.

Emile Ollivier, en 1864, ne déclarait-il pas déjà que la souveraineté du peuple, ne serait qu'un trompe-l'œil sans le referendum car, actuellement, « cette souveraineté ne s'exerce qu'un instant tous les quatre ou six ans : la minute pendant laquelle l'électeur dépose son bulletin dans l'urne. Jusqu'à la prochaine consultation, le souverain est en sommeil, c'est un roi sans domaine, un véritable Jean-sans-Terre, un Gauthier-sans-Avoir qui de toutes les grandeurs, magnificiences royales ne conserve que le titre, la souveraineté. Cela est absurde,

injurieux, ridicule mais cela est. Le referendum serait le moyen de lui restituer sa puissance, il maintient le souverain en éveil et maître de contenir et de rectifier les écarts des représentants » ?

En outre, le referendum permet de neutraliser l'influence trop grande que prend inévitablement le parti politique au pouvoir.

L'électeur devant un projet qui engage les finances de la commune et qui augmente, peut-être, sa charge fiscale n'est plus radical, socialiste, centre droit, centre gauche, communiste ou réactionnaire, il est un contrôleur impitoyable des dépenses qui seraient engagées à ses frais. Cet avantage sera plus apparent si l'on admet que les partis et leurs comités asservissent, habituellement, les électeurs jusqu'à les fondre dans le moule commun. Le referendum permettrait à l'électeur de retrouver sa souveraineté et le gouvernement « de tous par tous » serait instauré dans la mesure du possible.

Leroy-Beaulieu dans « *L'Etat Moderne et ses fonctions* » remarque que « le referendum est l'arme défensive que les sociétés doivent toujours tenir en réserve contre leurs mandataires irrévocables ».

Le principal vice de notre parlementarisme, dit encore Emile Ollivier, c'est l'exagération de l'omnipotence. Aucun pouvoir ne doit être omnipotent, pas plus celui d'une assemblée que celui d'un roi ou d'un président de la République. Un pouvoir omnipotent est toujours amené à mal faire, l'erreur est la perdition fatale de la concentration de tous les pouvoirs en une seule main. Le referendum serait, selon notre auteur, le seul palliatif possible, car il ne détruirait pas le Parlement mais le contiendrait. Si l'on examine l'histoire politique de la Suisse on s'aperçoit aisément que ce pays n'a jamais connu le gouvernement des forts, avec tous les inconvénients que cela

comporte. En outre, ce mode de consultation supprime l'absence de concordance qui peut exister entre la majorité du Conseil municipal et la majorité du pays. Ainsi on serait assuré de l'opportunité des décisions financières, et partant, de leur respect par les contribuables.

Et encore, mais peut-être cela n'a-t-il pas l'importance que d'aucuns lui ont accordée : le referendum supprimerait les troubles de conscience. Peut-être !

Ce serait un moyen d'assurer une certaine stabilité dans la vie politique de la commune. Les habitants pouvant rejeter les décisions de leurs édiles, ne seraient pas obligés pour voir triompher leurs idées, de mettre le Conseil municipal en minorité, il leur suffirait de ne pas approuver les suggestions. Ils auraient ainsi la possibilité de dissocier l'homme de ses actes, rejetant l'un, ils pourront conserver l'autre.

Dans une Landsgemeinde d'Appenzell on a vu le peuple entier renommer à main levée les cinq membres d'un groupe-ment dont il venait de repousser toutes les initiatives. (*Journal des Débats* 13 novembre 1929.)

Et enfin, ce serait une étape dans la vie de la décentralisation dont on parle, tant dans le domaine politique que dans le domaine administratif, et, qui a donné, semble-t-il, de notables résultats. Il faut reconnaître cependant que le Conseil d'Etat trancha toujours la question dans le sens de la négative. (Communes d'Aigre, Brugnens, etc...)

Syndicat de contribuables.

Malgré les avantages que le referendum peut présenter d'aucuns ont proposé récemment, de lui substituer une autre forme de contrôle : le Syndicat des contribubles.

Qu'est-ce qu'un Syndicat de contribuables ? L'analyse de quelques cas nous permet de nous en faire une idée.

A Chicago, il y a quelques années, les contribuables trouvant les impôts municipaux excessifs, décidèrent d'employer des moyens de pression énergique. Ils opérèrent entre eux une entente et refusèrent de payer les impôts municipaux devenus exorbitants. L'on put voir des villes en faillite, des fonctionnaires municipaux non payés...

En Belgique, des ligues se créèrent dans le but de limiter l'accroissement des charges municipales.

En France, les hommes politiques les ont tout à tour prôné ou condamné. Cependant, un courant nettement favorable s'est dessiné ces dernières années. MM. Poincaré, Tardieu ont formellement et, à diverses reprises, conseillé aux contribuables de se défendre tant sur le plan municipal que sur le plan national.

Poincaré ajoutait : « C'est au Gouvernement à arbitrer entre les intérêts des fonctionnaires et des contribuables, ceux-ci ont le tort de n'être pas encore syndiqués, mais peut-être cela viendra-t-il un jour. » Pierre Laval convenait « que la limite des charges que les pouvoirs publics peuvent fixer est atteinte sinon dépassée. »

Louis Marin reconnut également, devant une assemblée d'imposés, que des réformes énergiques permettraient seules de comprimer les dépenses publiques et qu'une vigoureuse et salutaire réaction des contribuables et épargnants pourrait permettre d'y parvenir.

D'ailleurs, sans attendre l'approbation des hommes politiques, dès 1921, M. L. Lafarge fondait « La Ligue de défense des intérêts du contribuable ». Cette ligue publiait un journal mensuel : *Défendre*.

Le 7 août 1927, M. Kula fondait à Saint-Jean-de-Thomas, dans la Manche, où il était propriétaire foncier, un premier syndicat de contribuables tandis qu'à peu près à la même époque, un autre syndicat se constituait à Grasse (Alpes-Maritimes).

En novembre 1927 s'organisa la Confédération Générale des Contribuables. Quelque temps après, le 13 novembre 1928, la Confédération Générale des Contribuables disparaît pour faire place à la Fédération Nationale des Syndicats et Groupements de Contribuables. Cet organisme publia à son tour un journal : *Le Réveil du Contribuable* destiné à remplacer l'ancien journal *Défendre*.

Quel était le but précis de ce groupement ?

M. Cavalier dans la *Révolution des Contribuables*, l'exprime dans l'article premier des statuts qui furent proposés comme modèle, le 20 octobre 1927, par l'« Intérêt français », aux divers syndicats qui se formaient.

Article premier. — Entre les adhérents aux présents statuts il est formé, était-il dit, une Association ayant pour objet d'organiser la résistance et la défense concertées des contribuables :

- Contre l'exagération des charges fiscales ;
- Contre tout impôt rétroactif sous quelque forme que ce soit ;
- Contre la réclamation d'impôts qui ne seraient pas dus effectivement conformément aux lois fiscales ;
- Contre l'abus consistant de la part de certains partis politiques à considérer le produit des impôts comme un butin promis au vainqueur dans les élections ;
- Contre l'emploi des ressources fiscales dans un intérêt de parti ;

— En général, contre toutes les injustices dont les contribuables sont victimes.

Suivaient dix autres articles organisant le syndicat.

Il ne s'agit donc que de l'élaboration d'un système d'auto-défense.

Les politiciens conserveront, puisque telle est leur utilité, l'impôt, mais les contribuables constitués en syndicats, leur contesteront le droit de voter lesdits impôts comme bon leur semblera, comme leurs intérêts électoraux pourraient le leur conseiller.

« L'impôt doit être consenti, non extorqué. » « Qui est invité à payer doit être appelé à contester. » Le contrôle devient un droit et un droit muni de sanction, car si l'Etat refuse d'admettre ce droit regard, s'il refuse de déférer aux réclamations exprimées par les contribuables, ceux-ci ne lui donneront pas les fonds réclamés. « L'Etat jusqu'ici c'était vous — c'est abusif. Nous estimons que l'Etat ce devrait être nous, d'abord, les contribuables, nous, qui payons, nous, qui faisons vivre le Pays. Est-ce que vous vous figurez que nous allons éternellement et sottement continuer sous de vains prétextes de légalité constitutionnelle à financer la révolution ? à subventionner le désordre ? à entretenir une anarchie légale qui nous ruine ? Cet absurde et désastreux système était viable sans doute tant que vous n'aviez à faire qu'à une casse amorphe d'imposés isolés mais, maintenant, nous voici enfin syndiqués. Voici nos revendications, voici nos droits. Et voici nos forces. Voici notre programme syndical avec l'indication des économies que nous exigeons et des dégrèvements que nous réclamons. Acceptez-vous ? Composez-vous ?

En tout cas, sachez que si nous n'obtenons pas satisfaction, nous sommes parfaitement résolus à résister ensemble et en

étroite solidarité, sans nous en laisser aucunement imposer par une soi-disant légalité de révolution ».

Le ton de ce morceau de prose nous permet de voir à quel ton peuvent se hausser les critiques et ce qui peut être à craindre, outre que l'on ne sache pas exactement et d'une façon précise, ce que veulent les « contribuables révoltés », sur quelles bases ils agiront et les moyens qu'ils emploieront.

D'ailleurs, cet organisme hybride qui se superposerait à l'armature administrative, à l'armature politique du pays est susceptible d'être largement critiqué.

En premier lieu, ce syndicat est illégal. Aucun texte ne l'autorise.

D'autre part, ce risquerait de devenir plus un organe politique qu'un moyen de défense d'intérêts justes.

D'ailleurs, de quel droit des individus pourraient-ils se mettre sur un pied d'égalité avec l'Etat, lui parler d'égal à égal et cela sans contrôle ? D'aucuns répliqueront peut-être que ceux qui agissent par le truchement de la loi municipale agissent aussi en toute liberté, sans contrôle ? Non, ce n'est pas exact, car ceux-ci sont soumis au contrôle constitutionnel.

Les contribuables ainsi groupés pourraient critiquer l'activité de l'Etat sans qu'eux-mêmes soient limités dans leur action, on créerait une superlégalité de fait, on aboutirait fatalement à l'anarchie. Cette anarchie serait d'autant plus complète que les contribuables sont incompétents dans la plupart des cas pour juger des dépenses nécessaires. Il est à craindre qu'ils ne se laissent guider par des considérations extérieures à l'intérêt de l'Etat et, leur ignorance risquerait d'être fatale à l'organisation et à la bonne marche du pays.

Il est à remarquer d'ailleurs que ce seraient les plus imposés qui auraient le plus de poids dans ce syndicat, ils finiraient par imposer leur point de vue, par réduire à l'impuissance

les moins imposés qui peuvent être les plus intelligents et les plus compétents. La mesure serait antidémocratique et aboutirait à une ploutocratie. Ainsi, il semble qu'il faille condamner cette initiative avec une énergie extrême. Il faut en condamner le principe, il faut en condamner les applications. Nul n'a le droit de faire la loi dans l'Etat, eût-il le « malheur de posséder un château et un parc », comme dit M. Cavalier d'une façon que l'on voudrait croire ironique. Il faut condamner les applications de ce principe parce qu'il amènerait l'agitation, la révolte et la lutte des classes. La France payante se dresserait contre la France payée. On verrait l'asservissement des classes les moins fortes économiquement par les classes les plus puissantes. Serait écrasé le peuple qui paie peu d'impôts directs, mais qui subit lourdement les impôts indirects, les fonctionnaires, peut-être ce système deviendrait-il rapidement un moyen de chantage.

Nous ne nous étendrons pas davantage sur ce mode de contrôle de l'emploi des deniers publics qui, n'a qu'une valeur d'argument électoral.

CONCLUSION

Nous avons examiné les moyens qui assurent aux contribuables un droit de regard sur l'administration des finances communales.

Les procédés actuellement en vigueur sont divers, soit que le contrôle exercé soit un contrôle détourné ou un contrôle direct des actes engageant les finances de la commune. Dans ce dernier cas, nous l'avons vu, le contribuable peut exercer l'action prévue par l'article 123 de la loi municipale, demander l'annulation en cas de nullité relative ou exercer le recours pour excès de pouvoir en cas de nullité absolue.

Après avoir examiné ces divers moyens de critique, que conclure ?

Certes le système actuel présente des lacunes, les gaspillages sont fréquents, cependant il est peut-être meilleur que tout ce que l'on nous propose.

Les dilapidations importantes et systématiques sont à peu près impossibles pour peu que les contribuables soient éclairés et disposés à user de leurs droits.

Ce qui serait souhaitable, ce serait une meilleure éducation de ceux qui financent. Il faudrait que ceux-ci aient une exacte connaissance de leurs droits et qu'ils sachent comment les exercer. Peut-être n'est-ce pas impossible à réaliser...

Si des réformes sont à introduire, puisque tout n'est pas pour le mieux dans le meilleur des mondes, que du moins elles soient prudentes. Le referendum en matière communale serait peut-être cette panacée, en tout cas, il semble être le moins dangereux et, en dépit des apparences, le plus simple de tous les remèdes proposés.

Vu : le Président de la thèse,
A. MESTRE.

Vu : le Doyen,
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
M. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

DOCTRINE

- ALIBERT. — Contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir.
- DUCROCQ. — Etude de la Loi Municipale.
- DELPECH. — Code Administratif.
- DELPECH. — Referendum communal.
- HAURIOU. — Traité de Droit Administratif.
- HAURIOU. — Notes sous des arrêts du Conseil d'Etat.
- LAFERRIÈRE. — Jurisprudence Administrative (2^e édition).
- LEROY-BEAULIEU. — L'Etat Moderne et ses fonctions.
- MARTIN (Germain). — Histoire économique et financière.
- MORGAND. — La Loi Municipale (10^e édition).
- ODILON-BARROT. — De la décentralisation et de ses effets.
- ROLLAND. — La Démocratie et la Décentralisation française.
- WALINE. — Traité de Droit Administratif.

THÈSES

- AUDOYER. — Les dépenses communales en France depuis 1912. 1933, Province.

BAYLE. — Le referendum.

BRASSAUD. — Etude sur le budget communal. 1924, Paris.

CHABANNON. — Du contrôle des contribuables sur les actes des
Conseils municipaux engageant les finances locales.
1904, Lyon.

COSTE-FLORET. — Votation populaire en Suisse. 1938, Montpel-
lier.

HEINBOURG. — Des finances communales. Paris.

TÉTREAU JEAN. — Entreprises économiques des communes.
1935.

REVUES, PUBLICATIONS ET AUTRES.

Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat.

Cahiers de la Nouvelle Journée.

Bulletin de la Société d'Etudes et d'Informations.

L'Economiste, 26 janvier 1889.

Revue générale de Droit Administratif.

Revue politique et parlementaire.

Cavalier : Révolte des contribuables.

Annuaire statistique de France.

Journal des Débats.

Revue politique.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	5

PREMIERE PARTIE

NÉCESSITÉ ACTUELLE D'UN CONTROLE DES CONTRIBUABLES SUR LES FINANCES COMMUNALES

I. — Aggravation des dépenses

SECTION I

Les faits	9
-----------------	---

SECTION II

Les causes	11
------------------	----

II. — Affaiblissement de la tutelle administrative.....	19
--	-----------

DEUXIEME PARTIE

COMMENT S'EXERCE LE CONTROLE DES CONTRIBUABLES

SECTION I

Contrôle indirect	21
— Droit d'élaborer des projets et de formuler des vœux...	21
— Droit d'envoyer des pétitions au Conseil municipal	22
— Les contribuables participent aux enquêtes <i>de commodo</i> et <i>de incommodo</i>	22

— Communication des mandats d'ordonnancement du dernier exercice clos	23
— Contrôle de l'activité du Conseil municipal	24
SECTION II	
Contrôle direct	30
CHAPITRE PREMIER	
Exercice par les contribuables de l'action que la commune refuse ou néglige d'intenter	30
CHAPITRE II	
Annulabilité du budget	45
CHAPITRE III	
Nullité du budget	61
TROISIEME PARTIE	
JUGEMENTS ET REMÈDES	
SECTION I	
Adjonction des plus imposés	95
SECTION II	
Le referendum	98
SECTION III	
Le syndicat de contribuables	110
CONCLUSION	117
Bibliographie	119
